

De toekomst van het Nederlandschap

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (1994). De toekomst van het Nederlandschap. In J. P. H. Donner, G. R. de Groot, & T. Holterman (Eds.), *Toekomstperspectieven van het Nederlandse vreemdelingenrecht* (pp. 25-71). W.E.J. Tjeenk Willink.

Document status and date:

Published: 01/01/1994

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

De toekomst van het Nederlanderschap

1 Inleidende opmerkingen

Doelstelling van dit preadvies is om na te gaan, wat in de toekomst de functie van de Nederlandse nationaliteit zal zijn. Om deze vraag te beantwoorden moet in de eerste plaats worden nagegaan, welke functie een nationaliteit tegenwoordig vervult. Daarbij dienen rechtsgevolgen van de Nederlandse nationaliteit bijzondere aandacht te krijgen. De functie van de nationaliteit zal worden beschreven, nadat eerst is ingegaan op de diverse betekenissen, die het begrip nationaliteit kan hebben. Vervolgens wordt de vraag aan de orde gesteld, of te verwachten valt, dat zich in de komende decennia naast of in plaats van de Nederlandse nationaliteit een Europese nationaliteit zal ontwikkelen. Tenslotte zal worden bekeken, welke rol de Nederlandse, respectievelijk Europese nationaliteit in het recht van de toekomst zal spelen, althans zou kunnen spelen.

2 Het begrip nationaliteit

Het begrip 'nationaliteit' is bepaald niet eenduidig. In de literatuur komt men de term nationaliteit in vele uiteenlopende betekenissen tegen. Zo onderscheidt reeds de beroemde nationaliteitsrechtsspecialist Makarov in zijn boek 'Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts' in de eerste plaats de 'algemene nationaliteit' en de 'funktionele nationaliteit'.¹

Van een '*functionele nationaliteit*' is sprake, als een wet of verdrag voor de afgrenzing van de personele werking van bepaalde regelingen bepaalt, dat 'burgers' in de zin van deze wet of dit verdrag 'diegenen zijn, die ...'.² Als we een

* Hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht aan de Rijksuniversiteit Limburg.

1. Alexander N. Makarov, *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, 2de druk, Berlin 1962, 12-19.
2. Makarov, *Allgemeine Lehren*, 13 e.v. met verschillende voorbeelden. Eén van diens voorbeelden (p. 16) betreft het Duits-Nederlandse verdrag van 29 maart 1951 (BGBl. 1951, II, 222) over sociale verzekeringen, waarvan art. 20 lid 1 bepaalde: 'Deutsche oder Niederländische Staatsangehörige im Sinne dieses Abkommens sind auch Personen, die nach der Gesetzgebung eines der beiden Vertragsstaaten als Deutsche oder Niederländer gelten'. Zie voor meer voorbeelden van functionele nationaliteiten H.F. van Panhuys, *The rule of nationality in international law*, Leiden 1959, 140, 141. Vgl. ook de opmerkingen van Ko Swan Sik, *Nationaliteit in het volkenrecht*, Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht, Deventer 1981, 16 en NILR 1982, 100, alsmede W. Hannappel, *Staatsangehörigkeitsrecht und Völkerrecht*, Frankfurt am Main 1986, 24. Deze laatstgenoemde auteur spreekt in dit verband overigens niet van 'functionele' nationaliteit, maar van 'fictieve' nationaliteit.

dergelijke functionele nationaliteit in een Nederlandse wet zouden willen formuleren, zou een formulering als de volgende in aanmerking komen: 'Als Nederlander in de zin van deze wet geldt'. Het zou echter buitengewoon onefficiënt zijn, als elke wet voor de afgrenzing van zijn personele werking zulke bepalingen zou moeten bevatten. In het algemeen wordt daarom diegene als burger van een bepaalde staat beschouwd, die volgens de bepalingen van het nationaliteitsrecht van die staat de nationaliteit van die staat bezit.

De volgens de regels van zo'n nationaliteitswet verworven nationaliteit wordt door Makarov de *algemene nationaliteit* genoemd.³ In deze zin is iemand Nederlander, indien hij het Nederlanderschap bezit krachtens de algemene Nederlandse nationaliteitswet, d.w.z. de Rijkswet op het Nederlanderschap van 1984 en daarmee samenhangende wetten en uitvoeringsbesluiten. Die algemene nationaliteit is evenals de functionele nationaliteit een juridisch begrip. Afgezet tegen de algemene nationaliteit, kan men de functionele nationaliteit omschrijven, als een nationaliteit in de zin van een bijzondere wet, die afwijkt van de algemene nationaliteit. De algemene nationaliteit geeft een band tussen een persoon en een staat aan. Waar in deze publicatie van 'nationaliteit' wordt gesproken, wordt – tenzij het tegendeel uitdrukkelijk blijkt – steeds deze algemene nationaliteit bedoeld.

Als een tussenvorm tussen de algemene en functionele nationaliteit vermeldt Makarov de zogenaamd '*sachlich beschränkte*' ('inhoudelijk-beperkte') nationaliteit.⁴ Van een dergelijk 'sachlich-beschränkte' nationaliteit spreken we, als een staat niet één algemene nationaliteit kent, maar gedeeltelijk verschillende nationaliteitsregelingen hanteert voor bepaalde groepen wetten. Tussen een functionele nationaliteit en een sachlich-beschränkte nationaliteit bestaat geen wezenlijk, maar gradueel verschil. Waar de functionele nationaliteit een nationaliteit voor één bepaalde regeling schept, is de sachlich-beschränkte nationaliteit relevant voor een hele groep regelingen. Deze tussenvorm is bij de bestudering van de geschiedenis van het Nederlandse nationaliteitsrecht van belang: een voorbeeld van een dergelijk 'inhoudelijk beperkte' nationaliteit vormt namelijk de regeling van de Nederlandse nationaliteit in de vorige eeuw.⁵ Tot 1 juli 1893 golden naast elkaar de bepalingen van de wet op het Nederlanderschap van 28 juli 1850, Stb. 1850, 44 voor aangelegenheden betreffende het actief en passief kiesrecht en de benoembaarheid tot landsbedieningen en de nationaliteitsrecht-

3. Makarov, *Allgemeine Lehren*, 12 schrijft: 'Wenn wir vom allgemeinen Begriff der Staatsangehörigkeit sprechen, so meinen wir den Status der Zugehörigkeit zu einem Staat, an den dieser Staat durch seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Staatengemeinschaft durch völkerrechtliche Normen gewisse Rechtsfolgen anknüpft, gewisse Rechte und Pflichten, die allen Angehörigen des betreffenden Staates gemeinsam sind, auch wenn einige Gruppen von ihnen einem speziellen Status unterworfen sind.' Vgl. Van Panhuys, 38. Paul Weis, *Nationality and Statelessness in international law*, London 1956, 3 spreekt in dit verband van een 'politico-legal term'.
4. Makarov, *Allgemeine Lehren*, 50 met verschillende voorbeelden. Op p. 51 geeft Makarov trouwens ook nog een voorbeeld van een '*örtlich-beschränkte*' ('geografisch beperkte') nationaliteit. Deze laatste categorie laten we hier echter verder buiten beschouwing.
5. Zie daarover verder Gerard-René de Groot/Matjaz Tratnik, *Nationaliteitsrecht*, Zwolle 1986, 45, 46.

telijke bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (artikelen 5–12) voor andere aan-
gelegenheden.⁶

Een soort ‘sachlich beschränkte’ nationaliteit kunnen we ook signaleren in die gevallen, waarin een staat verschillende gradaties in de nationaliteit onderscheidt, bijvoorbeeld om de bevolking van een bepaald gedeelte van die staat te onderscheiden van de bevolking van een ander gedeelte van diezelfde staat. Dergelijke gradaties in de nationaliteit werden met name gemaakt om binnen een staat burgers van het moederland te onderscheiden van burgers van koloniën: zo onderscheidde Nederland tussen 1 juli 1893⁷ en 1 oktober 1962 de Nederlanders van de Nederlandse onderdanen-niet Nederlanders. Ook degenen die tot deze laatste groep behoorden, bezaten in volkenrechtelijk perspectief de Nederlandse nationaliteit. Zij bezaten echter niet alle rechten, die aan de Nederlandse nationaliteit in de zin van het Nederlanderschap krachtens de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap van 1892 waren gekoppeld. Zo hadden ze niet het actieve en passieve kiesrecht voor de Tweede Kamer, ook niet indien zij op het Europese territorium van het Koninkrijk woonachtig waren.

Men kan zich in dit verband afvragen, of de status die Molukkers kunnen hebben op grond van de Wet betreffende de positie van Molukkers⁸ niet een ‘sachlich beschränkte’ Nederlandse nationaliteit is. De desbetreffende Molukkers genieten een volledige gelijkstelling met Nederlanders minus actief en passief kiesrecht en minus militaire dienstplicht. In aan hen afgegeven paspoorten wordt sinds 1 januari 1992 als nationaliteit ‘Nederlands’ vermeld.⁹ Uiteraard was het historisch gezien geenszins de bedoeling om deze Molukkers de Nederlandse nationaliteit te verlenen. Sommige Molukkers wensten onze nationaliteit immers uitdrukkelijk niet. Meestal was de reden daarvoor de verwachting, dat de RMS weer onafhankelijk zou worden, een enkele keer echter ook het feit dat verwerving van de Nederlandse nationaliteit verlies van de Indonesische nationaliteit zou bewerkstelligen. Indien men nu echter de Wet betreffende de positie van Molukkers op enige afstand beschouwd, kan worden geconcludeerd, dat de door die wet geschapen status zich nagenoeg niet meer van de algemene Nederlandse nationaliteit onderscheidt. Zeker na 1 januari 1992 is pleitbaar, dat de desbetreffende status volkenrechtelijk als een Nederlandse nationaliteit moet worden ge-

6. Het begrip ‘beschränkte’ nationaliteit wordt door Makarov behandeld in een hoofdstuk ‘Arten der rechtlichen Gestaltung der Staatsangehörigkeit’ (‘De diverse juridische vormgevingen van de nationaliteit’). In dat hoofdstuk (Allgemeine Lehren, 40 e.v.) staat Makarov ook bij enige andere bijzondere nationaliteitsrechtelijke constructies uitvoerig stil: de nationaliteiten van sommige koloniale staten, die een nationaliteit in ruime en in enge zin kenden; de nationaliteiten in staten met nationaliteitsrechtelijke onderverdelingen; herroepbare nationaliteiten, enz. Aangetekend zij, dat de beide eerstgenoemde categorieën m.i. als voorbeelden van sachlich-beschränkte nationaliteiten kunnen worden gedefinieerd.
7. Althans sinds de invoering van de wet van 10 februari 1910, Stb. 55, ingetrokken bij Rijkswet van 14 september 1962, Stb. 358.
8. Wet van 9 september 1976, Stb. 468.
9. Art. 1 lid 3 Wet betreffende de positie van Molukkers: ‘Zij die ingevolge deze wet als Nederlander worden behandeld, gelden, indien zij daarom verzoeken, als Nederlander in de zin van de Paspoortwet. In het aan hen op zodanig verzoek te verstrekken nationaal paspoort of ander reisdocument wordt ingevolge artikel 3, vijfde lid, eerste volzin, van de Paspoortwet de Nederlandse nationaliteit vermeld.’

zien. Het feit, dat men deze status uitdrukkelijk niet als 'nationaliteit' heeft willen bestempelen, doet in dit perspectief niet meer ter zake. Dit neemt trouwens niet weg, dat die beslissing politiek en psychologisch gezien verstandig was.

Naast begrippen als de algemene, functionele en zakelijk-beperkte nationaliteit komt men in de literatuur het begrip '*sociologische nationaliteit*' tegen.¹⁰ Dit begrip wordt gebruikt als iemand -geabstraheerd van juridische regelingen - tot het personensubstraat van een bepaalde staat mag worden gerekend.¹¹

In de Nederlandse literatuur wordt in één geval ook het begrip '*morele nationaliteit*' gebruikt. Daarvan is sprake, indien een persoon zichzelf tot het volk van een bepaalde staat telt, respectievelijk zichzelf als burger van een bepaalde staat gedraagt.¹² Men redeneert dus op soortgelijke wijze als bij de beantwoording van de vraag, of iemand een bepaalde sociologische nationaliteit heeft, maar nu wordt gesubjectiveerd. Men vraagt zich af, of de betrokkene zichzelf als behorend tot een zeker staatsverband beschouwt, respectievelijk zich dienovereenkomstig gedraagt.

Wat de verhouding tussen de algemene (juridische) nationaliteit en de sociologische en morele nationaliteit betreft, kan men verdedigen, dat het nationaliteitsrecht van een land idealiter dusdanig zouden moeten zijn, dat diegenen die in sociologische en morele zin de nationaliteit van dat land hebben ook de juridische nationaliteit van dat land bezitten. Uit deze stelling kan men uiteraard geen concrete richtlijnen voor het formuleren van nationaliteitsregelingen afleiden, daar de begrippen sociologische nationaliteit en morele nationaliteit te vaag zijn en hun grenzen volstrekt onduidelijk.¹³ De begrippen sociologische en morele nationaliteit beïnvloeden de algemene, juridische nationaliteit echter op enige punten.¹⁴ Dit is bijvoorbeeld dikwijls bij de regeling van de naturalisatie het geval. Als vereiste voor naturalisatie wordt in de nationaliteitsregelingen van vele landen de m.i. sociologische eis gesteld, dat degene die naturalisatie wenst, moet zijn 'ingeburgerd' (vgl. bijvoorbeeld art. 8 Rijkswet op het Nederlander-schap). Een beïnvloeding van de regeling van de algemene nationaliteit door het sociologische begrip kan men ook signaleren in discussies over mogelijke veranderingen van nationaliteitsregelingen, waar onderstreept wordt, dat aan bepaalde groepen personen de nationaliteit moet worden toegekend, omdat zij een nauwe relatie met de desbetreffende staat hebben, terwijl bepaalde andere groepen die nationaliteit nu juist niet zouden moeten krijgen, daar een reële band met

10. Ko Swan Sik, Preadvies, 4 (nationaliteit in socio-politieke betekenis); vgl. Van Panhuys, 37, 38 (nationaliteit in ethnologisch-sociologische zin); J.H.W. Verzijl, *International law in historical perspective*, Part V, Nationality and other matters relating to individuals, Leiden 1972, 7 (nationaliteit in historisch-biologische of ethnologische zin).

11. Vgl. Ko Swan Sik, Diss., 1, 2; J. Mannoury, *Het Nederlandse nationaliteitsrecht*, 2de druk, Alphen aan den Rijn 1954, 7, 8. Men passe echter op. Vaak wordt het begrip 'sociologische nationaliteit' ook benut in een betekenis, die hierna als 'nationaliteit in ethnische zin' wordt beschreven. Zo Mannoury, 3 en voetnoot 19.

12. In samenhang met de beslissing van de Arrondissementsrechtbank Roermond van 14 december 1976, NJ 1977, 299 (oorlogsmisdadiger L.).

13. Zo ook Ko Swan Sik, Diss., 2.

14. Hierop wordt ook reeds gewezen door Van Panhuys, 37, 38.

het desbetreffende land zou ontbreken. Een 'morele' eis in het kader van de naturalisatievereisten kunnen we onderkennen, waar bijvoorbeeld – zoals in België – voor de naturalisatie een integratiewil ('volonté d'intégration') wordt geëist (Art. 15 § 2 Wetboek op de Belgische Nationaliteit).

In de literatuur komt men nog veel meer nationaliteitsbegrippen tegen. Vermeld moet nog worden de '*effectieve nationaliteit*', die probeert aan te duiden met welke staat een persoon met dubbele of meervoudige nationaliteit (bi- of polypatriede) de engste band heeft.¹⁵ Met betrekking tot de na de Eerste Wereldoorlog gebruikte juridische constructie, krachtens welke de Franse inwoners van het door Duitsland in 1871 geannexeerde Elzas-Lotharingen geacht werden steeds Fransen te zijn gebleven, werd in de literatuur het begrip '*virtuele nationaliteit*' geïntroduceerd.¹⁶

In tegenstelling tot bijvoorbeeld het Duitse begrip 'Staatsangehörigkeit', dat steeds de relatie tussen een persoon en een staat weergeeft, wordt het oorspronkelijk uit het Engels en Frans stammende begrip 'nationaliteit' als dusdanig – d.w.z. dikwijls zonder toevoeging van enig bijvoegelijk naamwoord – in een dubbele betekenis gebruikt. Aan de ene kant wordt het begrip – zoals boven reeds werd uiteengezet – benut om een band tussen een persoon en een staat weer te geven. 'Nationaliteit' duidt dan het behoren van een persoon tot een staat aan; de verwerving en het verlies van deze status wordt bepaald door rechtsnormen van die staat.¹⁷ De term 'nationaliteit' wordt dan dus gebruikt om de algemene, juridische nationaliteit aan te geven. Door toevoeging van bepaalde adjectieven wordt – zoals reeds bleek – de term ook gebruikt om relaties aan te geven die afwijken van die algemene juridische nationaliteit. Uit de toevoeging van de bijvoegelijke naamwoorden blijkt echter in de regel de relatie van de desbetreffende uitdrukking tot de algemene juridische nationaliteit. *Nationaliteit* wordt soms echter ook – vaak zonder toevoeging van 'waarschuwend' bijvoegelijke naamwoorden – in *etnische zin* gebruikt. Onder nationaliteit moet dan worden verstaan: het behoren tot een volk in etnische zin.¹⁸ Dikwijls doelt het begrip nationaliteit in deze betekenis op het behoren tot een volk, dat als minderheid in één of meer staten leeft.¹⁹ Een enkele keer wordt het begrip ook benut om de

15. Makarov, *Allgemeine Lehren*, 311 e.v.; vgl. Katharina Boele-Woelki, *Die Effektivitätsprüfung der Staatsangehörigkeit im niederländischen internationalen Familienrecht*, 's-Gravenhage 1983, 35–80.
16. Heinrich Triepel, *Virtuelle Staatsangehörigkeit*, Berlin 1921. Ook vermeld bij Karl M. Meessen, *Option of Nationality*, in: *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, Amsterdam/New York/Oxford 1985, 427. Het begrip 'virtuele nationaliteit' werd vele jaren later door Hellmuth Hecker, *Recht in Ost und West* 1987, 299 gebruikt met betrekking tot latente 'Duitse' nationaliteit van de burgers van de Duitse Democratische Republiek.
17. Pierre Louis-Lucas, *La nationalité française; Droit positif et conflits de lois*, Paris 1929, 1, 2 wijst er op, dat het begrip 'nationalité' in deze betekenis beter had kunnen worden vervangen door een woord 'étatialité', maar hij onderstreept vervolgens 'le mot (nationalité) est consacré et il ne saurait être question de lui en préférer un autre d'un néologisme aussi barbare'.
18. Zo bijvoorbeeld Alb. van der Poel, *Nationaliteit en Staat*, Diss. Nijmegen, Maastricht 1928, 74–117; vgl. verder Van Panhuys, 37, 38 (nationaliteit in ethnologisch-sociologische zin); Verzijl, 7 (nationaliteit in historisch-biologische of ethnologische zin), Weis, 3 (a historico-biological term).
19. Zie bijvoorbeeld Albert Nenarokov/Aleksandr Proskoerin, *De oplossing van het nationaliteitsvraagstuk in de USSR*, Moskou 1983.

etnische banden tussen de burgers van twee verschillende staten te onderstrepen.²⁰ Nauw verwant met het begrip nationaliteit in etnische zin is het in art. 116 lid 1 van de Duitse Grondwet gebruikte begrip 'Volkszugehörigkeit'. 'Deutscher Volkszugehöriger' is in deze zin elke persoon, die sociologisch bekeken tot het Duitse volk in etnische zin behoort.²¹ In de loop der jaren heeft het begrip 'Deutscher Volkszugehöriger' zich echter tot een juridisch begrip ontwikkeld, nadat het in het in § 6 Bundesvertriebenengesetz in de versie van 14 augustus 1957 werd gedefinieerd²² en deze definitie later ook bij de toepassing van art. 116 lid I Duitse Grondwet werd gebruikt.

Aangetekend zij, dat verwant met de tegenstelling etnische nationaliteit en juridische nationaliteit het door Bleckmann en Hailbronner/Renner gemaakte onderscheid tussen *materiële en formele nationaliteit* is.²³

Na het voorgaande mogen enkele *etymologische aantekeningen* over het begrip 'nationaliteit' niet ontbreken. Het begrip 'nationaliteit' vindt zijn taalkundige oorsprong in het Latijnse woord 'natio', dat wij tegenwoordig als geboorte maar vaker als natie of volk plegen te vertalen. Een dergelijke natie of volk mag niet worden verwisseld met het begrip 'ras' en kan met de woorden van de beroemde Italiaan Mancini worden omschreven als:

'een natuurlijke gemeenschap van mensen die wonen op éénzelfde grondgebied, dezelfde herkomst, gewoonten en taal hebben verenigd door een gemeenschappelijk leven en sociaal bewustzijn'.²⁴

Oorspronkelijk werd het begrip natio iets anders opgevat en omvatte het een groep mensen, die hetzij door geboorte op een bepaald grondgebied, hetzij door afstamming bij elkaar hoorden. Onder de invloed van de Romantiek en het daaraan sterk verbonden 'ontwaken van volkeren' kreeg het begrip natio zijn huidige betekenis en ontwikkelde zich ook het begrip nationaliteit. De opkomst van de term nationaliteit valt dus ongeveer in hetzelfde tijdperk als het ontwaken van volkeren in Europa. Daardoor is het niet verbazingwekkend dat de term oorspronkelijk conform de taalkundige en historische oorsprong hoofdzakelijk werd gebruikt om het (etnisch) behoren tot een bepaald volk aan te duiden. Pas later werd de term nationaliteit gebruikt om de relatie van een individu met een staat weer te geven.

20. Zie bijvoorbeeld Gerhard Riege/Hans-Jürgen Kulke, Nationalität: deutsch; Staatsbürgerschaft: DDR, 2de druk, Berlin (Ost) 1980.

21. Vgl. Walter Schätzel, Staatsangehörigkeit, in: Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, herausgegeben von Franz L. Neumann, Hans Carl Nipperdey und Ulrich Scheuner, Band II, Berlin 1954, 542: 'Volksdeutsch' ist an sich ein ethnographischer Begriff.....Diesen ethnographischen Begriff setzt das Grundgesetz voraus'.

22. BGBl. I, 1217: 'Deutscher Volkszugehöriger im Sinne dieses Gesetzes ist, wer sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird'.

23. Albert Bleckmann, Neue Juristische Wochenschrift 1990, 1398; Kay Hailbronner/Günter Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, München 1991, 30.

24. 'Una società naturale di uomini da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua conformati a comunanza di vita e di coscienza sociale' (P. Mancini, inaugurale rede Turijn 1851).

Meestal wordt er op gewezen, dat het begrip 'nationalité' in de Dictionnaire de l'Académie française uit 1835 voor de eerste keer in een woordenboek opduikt.²⁵ Dit klopt misschien voor het begrip nationaliteit in de algemene, juridische betekenis. Het woord nationaliteit als dusdanig (althans de etymologische pendant in andere talen) wordt echter al eerder in andere woordenboeken vermeld. Dit is bijvoorbeeld het geval in het 'Allgemeines deutsches Sach-Wörterbuch aller menschlichen Kenntnisse und Fertigkeiten, fortgesetzt von Albert Schiffner, Sechster Band, Meissen 1827': 'Nationalität (Küchenlateinisch) = Volkssinn, Gemeinsinn einer Nation, purist. Volksthümlichkeit, welches aber auch in anderm Sinne gebraucht wird; denn wenn man z.B. von preussischer Volksthümlichkeit spricht, so meint man etwas der (deutschen) Nationalität fast entgegengesetztes' en het 'Neuestes Conversations-Lexicon, oder allgemeine deutsche Real-Encyclopädie für gebildete Stände, von einer Gesellschaft von Gelehrten ganz neu bearbeitet, Band 13, Wien 1831', onder het trefwoord 'Nation': 'Überhaupt wird in dem Begriffe Nation aber mehr auf die natürlich verbindende Einheit gesehen, und bezeichnet dann dieses verbindende Eine als Nationalität,'. Het begrip 'nationaliteit' in de algemene, juridische zin schijnt voor de eerste keer door Napoleon te zijn gebruikt.²⁶ In de etnische betekenis wordt het eerste gebruik van het woord toegeschreven aan keizer Joseph II in zijn 'Disputes Autrichiennes'.²⁷ Lexis (Dictionnaire de la langue française) noemt als jaar van de oudste vermelding van het woord 'nationalité' 1808; ook Robert vermeldt het jaar 1808 en verwijst naar Wartburg, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française; de Grand Larousse de la langue française noemt als jaar van de oudste vermelding echter 1778 met een verwijzing naar J.J. Rousseau. In de Engelse taal is het begrip 'nationality' echter zeker ouder. Oxford English Dictionary, Bd. 7, 32, geeft als oudste vermelding Thomas Hale, An account of several new inventions; also a treatise of naval philosophy written by Sir W. Petty (1691), 37 ('The Ingredients employed ... are of Foreign growth; which we make use of not so much for the sake of the Nationality of its Arguments ...'). De oudste vermelding van het woord 'nationaliteit' in de Nederlandse taal vond ik tot nog toe in het Weekblad van het Regt van 17 december 1841: '... hopen en wenschen wij spoedig het auto-da-fé van geessel-palen en roeden en brandijzers te hooren verkondigen, opdat wij ons niet meer schamen, opdat wij niet meer blozen over onze nationaliteit'.²⁸

Resumerend kan worden gesteld, dat de term 'nationaliteit' oorspronkelijk meestal een zekere etnische relatie aangaf en pas langzamerhand de band met een bepaalde staat is gaan aangeven.

25. Zo Makarov, 8 met een verwijzing naar George Cogordan, *La nationalité au point de vue des rapports internationaux*, 2de druk, Paris 1890, 4, voetnoot 1.
26. Vgl. echter Richard Plender, *International migration law*, Leiden 1972, 3, 4, voetnoot 11 met een verwijzing naar Vattel, *Droit de gens*, Préliminaires, Par. 1 uit het jaar 1758.
27. Zo Jacqueline Bendeddouche, *Notion de nationalité et nationalité algérienne*, Paris 1973, 40 en Maurice Ruby, *L'évolution de la nationalité allemande d'après les textes 1842-1953*, Baden-Baden 1954, 21.
28. Kluyver e.a., *Woordenboek der Nederlandse taal*, Bd. 9, 1594 geven ten onrechte als oudste vermelding een citaat van jongere datum.

Na deze terminologisch georiënteerde opmerkingen mag niet worden nagelaten nog een kanttekening over de (terminologische) relatie nationaliteit/*burgerschap* te maken. In het Nederlands is deze relatie niet problematisch. Nationaliteit geeft – in de regel – de juridische band met een staat weer; burgerschap impliceert de mogelijkheid tot een actieve participatie van een individu in het staatsrechtelijke leven van een staat. Vaak vallen nationaliteit en burgerschap in een concreet geval samen. Maar niet iedereen die de nationaliteit van een bepaalde staat heeft, geniet tevens het volledige burgerschap van deze staat: kleine kinderen kunnen de nationaliteit van een staat bezitten, maar aan hen wordt nog niet het recht tot uitoefening van burgerschapsrechten toegekend. Ook het tegenovergestelde komt evenwel voor: aan personen, die niet de nationaliteit van een bepaalde staat bezitten kunnen toch bepaalde rechten tot participatie in het staatsrechtelijke leven in die staat worden toegekend. Zo hebben in Nederland niet-Nederlanders onder bepaalde voorwaarden het actieve en passieve kiesrecht op gemeenteniveau. In met name de Engelse taal kunnen nationaliteit en burgerschap echter gemakkelijk door elkaar worden gehaald. Nationaliteit kan in het Engels worden vertaald met ‘nationality’; vaak wordt echter in plaats van of naast de term ‘nationality’ de term ‘citizenship’ gebezigd. Het is juist deze laatste term ‘citizenship’ die verwarring kan veroorzaken, daar ze behalve in de zin ‘nationaliteit’ ook in de betekenis ‘burgerschap’ kan worden gebruikt. Ook de in Oostenrijk voor nationaliteit gebruikelijke term ‘Staatsbürgerschaft’ schept eenzelfde verwarring. Dit terminologische probleem manifesteert zich ook, indien men de recente literatuur bekijkt over een ‘European citizenship’. In sommige gevallen blijkt de literatuur te gaan over de participatie van de burger in het Europa van de toekomst,²⁹ in andere gevallen blijkt het evenwel te gaan om de vraag of in de toekomst wellicht een Europese ‘nationaliteit’ zal ontstaan.³⁰

3 Het wezen van de nationaliteit

In de literatuur wordt er uitvoerig over gediscussieerd, of de nationaliteit een rechtsverhouding tussen staat en individu is of nu juist een status is, die een persoon bezit en waarop deze recht heeft. In de oudere nationaliteitsrechtelijke literatuur wordt vooral benadrukt, dat de nationaliteit een rechtsverhouding is (lien juridique),³¹ terwijl in de Duitstalige en civielrechtelijke Franstalige litera-

29. Vergelijk Epaminondas A. Marias (ed.), *European citizenship*, EIPA Maastricht 1994; Elizabeth Meehan, *Citizenship and the European Community*, Londen 1993.

30. Zo bijvoorbeeld: Andrew C. Evans, *European citizenship*, *Modern Law Review* 1982, 497–515; Richard Plender, *An incipient form of European citizenship*, in: Jacobs (ed.), *European law and the individual*, Amsterdam/New York/Oxford 1976.

31. Daarover Makarov, *Allgemeine Lehren*, 22, 23, met vele literatuurverwijzingen naar de oudere Franse literatuur (voetnoot 20), ondermeer naar Cogordan, 4 (‘Le lien qui unit l’individu à l’Etat, c’est-à-dire au groupe social suprême et indépendant, est ce que l’on appelle la nationalité’) en André Weiss, *Traité théorique et pratique de droit international privé*, vol. I (La nationalité), 2de druk, Paris 1907, I (‘La nationalité peut être définie le lien qui rattache une personne ou une chose à une nation déterminée’). Makarov geeft echter ook vindplaatsen in de Belgische, Duitse en Spaanse literatuur, waar de nationaliteit als rechtsverhouding wordt beschreven. De rechtsverhoudingstheorie gaat in de Franse literatuur terug op theoriën, die aanleunen tegen Rousseaus theorie van het contrat social. Vgl. André Weiss, 8: ‘C’est →

tuur vooral de nadruk op het statusaspect wordt gelegd.³² Als heersende leer mogen we echter tegenwoordig een tussentheorie van Makarov³³ beschouwen, die de nationaliteit beschrijft als:

‘een rechtsverhouding tussen de staat en zijn onderdaan, waarvan de regeling dusdanig is, dat de hoedanigheid van een persoon als subject van deze rechtsverhouding een juridische status van die persoon vormt.’

Makarov motiveert deze definitie als volgt:³⁴

‘Als men onder rechtsverhouding een feitelijke verhouding verstaat, die juridisch vorm heeft verkregen, dan zal men moeten toegeven, dat het behoren tot een territoriaal lichaam zo’n juridisch gevormde feitelijke verhouding is. Het is opmerkelijk, dat ook de vertegenwoordigers van de statutetheorie in hun definitie verwijzingen naar de met de status in zijn algemeenheid of met de nationaliteit in het bijzonder verbonden verhouding opnemen. Aan de andere kant mag niet worden betwijfeld, dat het zwaartepunt van de juridische vormgeving van het staatslidmaatschap als rechtsverhouding toch ligt bij de vaststelling van de juridische vereisten voor de verwerving en het verlies van de eigenschap van een tegenover de staat staand subject van deze rechtsverhouding en dat deze eigenschap een status is, die een heel complex rechtsgevolgen bewerkstelligt. Het positiefrechtelijke nationaliteitsrecht regelt, zoals boven reeds uiteengezet, juist deze vereisten. Het is daarom geen toeval, wanneer Ernst Isay, dus een vertegenwoordiger van de rechtsverhoudingstheorie, de nauwe samenhang van de begripsbepaling van de nationaliteit met de definitie van een juridische status onderstreept. Het schijnt me derhalve geboden om bij het definiëren van het rechtskarakter van de nationaliteit deze beide elementen in het oog te houden en ze beide in deze definitie een plaats te geven.’

Met vele anderen³⁵ deel ik de opvatting van Makarov en beschouw de nationa-

→ dans un contrat synallagmatique, intervenu entre l’Etat et chacun des individus qui le composent, que se trouve, selon nous, le fondement juridique de la nationalité’.

32. Daarover Makarov, *Allgemeine Lehren*, 24–27; zie vooral diens literatuurverwijzingen in de voetnoten 67–75. Uit de Duitse literatuur vermeldt hij met name Paul Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, vol. I, 5de druk, Tübingen 1911, 140 en Georg Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2de druk, Tübingen 1905, 114–135 als vertegenwoordigers van deze theorie. Jellinek (118) beschrijft de nationaliteit als status als ‘ein dauerndes, kraft juristischer Anschauungsweise hypostasiertes Verhältnis, ein Sein im juristischen Sinne’.
33. Makarov, *Allgemeine Lehren*, 28; Nederlandse vertaling van de auteur (GRdG).
34. Makarov, *Allgemeine Lehren*, 27, 28. De Nederlandse vertaling is van de auteur (GRdG). In het citaat zijn de verwijzingen naar voetnoten weggelaten. Waar Makarov Ernst Isay vermeldt, bedoelt hij diens werk *Das Staatsangehörigkeitsrecht der juristischen Personen*, in: *Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht* (herausgegeben von Philip Zorn und Fritz Sier-Somlo), 3. Band, Tübingen 1907, in het bijzonder p. 44.
35. Zo bijvoorbeeld ook: Albrecht Randelzhofer, *Nationality*, in: *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, Amsterdam/New York/Oxford 1985, 417; vgl. Randelzhofer, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 29, 116, 117. Zie verder ondermeer Kurt Ehrlich, *Über Staatsangehörigkeit*; *Zugleich ein Beitrag zur Theorie des öffentlich-rechtlichen Vertrages und der subjektiv-öffentlichen Rechte*, Aarau 1930, 7, 12; Hans Rudolf Grendelmeier, *Erleichterte Einbürgerung*, Diss. Zürich 1969, 15; Pierre Immer, *La perte de la nationalité suisse par l’écoulement du temps*, Lausanne 1964, 17; Ko Swan Sik, Diss. 6–8; Verzijl, 5 e.v. Zo waarschijnlijk ook Bernard Dubois, *Die Frage völkerrechtlichen Schranken* →

liteit primair als status, maar deze status geeft tegelijkertijd een juridische band van een persoon met een staat aan. Men kan dit vergelijken met het instituut van de familienaam. De familienaam van een persoon geeft aan, dat iemand tot een bepaalde familie behoort, maar tegelijkertijd heeft iemand een hoogst persoonlijk recht op die naam, die deel uit maakt van zijn personeel statuut.³⁶

4 De functie van de nationaliteit

Wat is nu precies de functie van de nationaliteit? Deze vraag kan niet uitsluitend worden beantwoord door er op te wijzen, dat door de nationaliteit het bij een bepaalde staat behorend volk wordt bepaald. Weliswaar is het bestaan van een staatsvolk wezenlijk voor het bestaan van een staat,³⁷ een dergelijk staatsvolk hoeft echter niet perse aan de hand van het nationaliteitsbegrip in moderne zin³⁸ worden gedefinieerd.³⁹ Zo zou het 'staatsvolk' bijvoorbeeld ook kunnen worden aangewezen door gebruikmaking van een gekwalificeerd woonplaatscriterium.

De vraag naar de functie van de nationaliteit moet principieel aan de hand van de juridisch-technische betekenis van de nationaliteit worden beantwoord, dat wil zeggen aan de hand van de rechtsgevolgen van de nationaliteit. Juridisch-technisch gezien is de nationaliteit een koppelbegrip, waardoor rechten en verplichtingen aan personen worden gekoppeld. Met de nationaliteit zijn m.i. begripsmatig geen bepaalde rechtsgevolgen verbonden. De nationaliteit is een

→ landesrechtlicher Regelung der Staatsangehörigkeit, Bern 1955, 4, die echter meent, dat de nationaliteit vooral een status is; hij vraagt zich af, of het wel nodig is om in verband met het begrip nationaliteit de term 'rechtsverhouding' te gebruiken, daar de nationaliteit zijns inziens, sociologisch gezien, voorrechtelijk, d.w.z. een reeds voor het recht bestaande bij de menselijke maatschappij behorende relatie is. Daarentegen ziet bijvoorbeeld Rolf Grawert, Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft, Der Staat 1984, 193 de nationaalrechtelijke nationaliteit wel als status ('ausformungsbedürftige Rechtsstellung'), de volkenrechtelijke nationaliteit echter eerder als rechtsverhouding.

36. Gerard-René de Groot, Kanttekeningen over de familienaam (bewerking van nr. 23), in: Personeel Statuut 1980, 78–80; vgl. Francois Terré, Réflexions sur la nationalité, RCDIP 1975, 201.
37. Georg Jellinek, 179, 180. Weliswaar worden in de moderne algemene staatsleer soms van Jellinek afwijkende criteria voor het bestaan van een staat verdedigd, alle theoriën beschouwen echter tenminste een staatsvolk als noodzakelijk element voor het bestaan van een staat. Zie ook Dubois, 1; Kammann, 4; Ko Swan Sik, Preadvies, 3, 4; Makarov, Allgemeine Lehren, 5; von Mangoldt, Anerkennung der Staatsangehörigkeit und effektive Staatsangehörigkeit natürlicher Personen im Völkerrecht und im Internationalem Privatrecht, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 29, Heidelberg 1988, 63, 64; Evelyn Beatrice Wiederkkehr, Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts von Gesetzes wegen, Zürich 1983, 2.
38. Zie over de ontwikkeling van het moderne begrip 'nationaliteit' vooral Rolf Grawert, Staat und Staatsangehörigkeit, Verfassungsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Staatsangehörigkeit, Berlin 1973. Zie verder Kammann, 4–7; Walter Schätzel, Geschichte der Staatsangehörigkeit, in: Schätzel, Internationales Recht, Gesammelte Schriften und Vorlesungen, Bd. III, Internationales Staatsangehörigkeitsrecht, Bonn 1962, 15–26.
39. Vgl. ook Ko Swan Sik, Preadvies, 6 en Ko Swan Sik, NILR 1982, 100. Zie verder Ernst-Wolfgang Böckenförde in: Hans Barion, Ernst-Wolfgang Böckenförde, Ernst Forsthoff, Werner Weber (Hrsg.), Festgabe Carl Schmitt, deel 2, Berlin 1968, 430, 431.

‘Bereitschaftsstatus’, een lege huls,⁴⁰ waaraan rechtsordes rechtsgevolgen kunnen koppelen. Dit is ook de mening van Makarov, die stelt:⁴¹

‘Welke rechten en welke verplichtingen het gevolg zijn van de nationaliteitsstatus, is voor het begrip nationaliteit niet van belang. Op grond van rechtsvergelijkende beschouwingen kan worden vastgesteld, dat voor bepaalde rechten en verplichtingen in de diverse rechtsordes de nationaliteit van het desbetreffende land noodzakelijk is, zoals bijvoorbeeld voor het kiesrecht en de militaire dienstplicht. Het zou echter verkeerd zijn om één van deze rechten of één van deze verplichtingen tot het wezen van de nationaliteit te rekenen en ze als een begripsmatig element van de definitie van de nationaliteit op te vatten. Elke nieuwe wet, die in een staat wordt afgekondigd, kan een verandering van de inhoud van de aan de nationaliteit gekoppelde rechten en verplichtingen veroorzaken.’

Dezelfde mening huldigt Ko Swan Sik, als hij schrijft:

‘Er is geen enkel recht en geen enkele plicht die voor het individu begripsmatig uit de nationaliteit voortvloeien. Rechten en plichten ontleen derhalve hun bestaan niet aan de nationaliteit doch aan een aparte rechtsbron die de nationaliteit als aanknopingspunt gebruikt voor de bepaling van het personele geldingsbereik van die rechten en plichten. Deze bepaling van het personele geldingsbereik kan zowel nationaalrechtelijke als volkenrechtelijke regels betreffen’.⁴²

De nationaliteit is op zichzelf gezien een lege huls, die pas inhoud krijgt door het feit dat een staat, supranationale organisaties of de volkenrechtsgemeenschap die nationaliteit als aanknopingsfactor voor de toedeling van rechten en plichten gebruiken. Vele andere auteurs delen deze mening.⁴³ Zo schrijft bijvoorbeeld

40. Wilhelm Wengler, Betrachtungen zum Begriff der Staatsangehörigkeit, in: Festschrift Schätzel, Düsseldorf 1960, 550: de nationaliteit is ‘ein zunächst ‘leerlaufender’, d.h. nicht von vornherein mit Rechtsfolgen ausgestatteter Bereitschaftsstatus’.

41. Makarov, Allgemeine Lehren, 30,31; Nederlandse vertaling van de auteur (GRdG). Vgl. ook Alexander N. Makarov/Hans von Mangoldt, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Kommentar, 3de druk, Frankfurt a. Main (losbladig), Einleitung I, Rdnr. 4.

42. Ko Swan Sik, Preadvies, 13, met verwijzing naar PS 1951, 4–7. Vgl. ook reeds Ko Swan Sik, Diss., 8.

43. Georg Jellinek, System, 118 (‘Die zum Sein verdichtete Relation zwischen Individuum und Staat bleibt nämlich als solche ganz unverändert, welchen konkreten Inhalt man ihr auch immer setzen möge’); Maximilian Koessler, ‘Subject’, ‘Citizen’, ‘National’ and ‘Permanent allegiance’, Yale Law Journal 56 (1946–47), 70 (‘The concept of nationality is no more than a formal frame, surrounding a picture of changeable character’); Robin M. White, Nationality law and the british nationality act 1981, Journal of the Law Society of Scotland 1983, 267 (‘Nationality is then a hook. What is hung on it?’). Zie voor verdere literatuurverwijzingen Ko Swan Sik, Diss., 10, met name voetnoot 4 en von Mangoldt, Anerkennung, 42, met name 10, verder Matjaz Tratnik, Het nationaliteitsrecht in de Oosteuropese landen, Deventer 1989, 7,8,11–17. Een andere mening zijn kennelijk ook toegedaan: Hans Ulrich Jessurun d’Oliveira, NJB 1989, 357–361 en Zeitschrift für Ausländerrecht 1990, 114, alsmede Kay Hailbronner/Günter Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, München 1991, 27. Zie ook Riege, 54–62 met verdere literatuurvermeldingen.

beeld *Wiederkehr*,⁴⁴ dat uit de nationaliteit niet automatisch bepaalde rechten voortvloeien:

‘De staat is noch tot een presteren noch tot een dulden verplicht. Pas de nationaliteit is als status het vereiste voor en de oorzaak van wederzijdse rechten en verplichtingen tussen burger en staat. In beginsel is iedere staat vrij bij de beslissing, welke inhoud zijn nationaliteit heeft. Pas door de regeling daarvan ontstaan voor de desbetreffende burger rechten en verplichtingen.’

Wiederkehr leidt hieruit af, dat de nationaliteit derhalve een status is en geen rechtsverhouding manifesteert. Zover wil ik niet gaan, daar de status ‘nationaliteit’ eenduidig als relatie tussen staat en individu is geformuleerd. Maar met *Wiederkehr* wil ik onderstrepen, dat uit het feit, dat de nationaliteit ondermeer als rechtsverhouding wordt getypeerd, niet mag worden geconcludeerd, dat de nationaliteit als dusdanig al rechtsgevolgen heeft.

Diverse auteurs onderscheiden in dit verband de nationaliteit in het nationale recht van de nationaliteit in internationale zin.⁴⁵ Dat de nationaliteit in het nationale recht een leeg koppelbegrip is, een ‘Bereitschaftsstatus’, wordt vrij algemeen erkend. Uitzonderingen vormen de vooral oudere schrijvers⁴⁶ en de vroegere socialistische Oosteuropese auteurs,⁴⁷ die de psychologische dimensie van de nationaliteit sterk onderstreepten. De status ‘nationaliteit’ wordt door de diverse nationale rechtsordes in beginsel geheel autonoom ingekleurd.⁴⁸ De autonomie bij het inkleuren van de rechtsgevolgen van de nationaliteit heeft er zelfs toe geleid, dat door sommigen werd beweerd, dat er een uniform begrip ‘nationaliteit’ op nationaal niveau zou ontbreken: elke nationale rechtsorde zou zijn eigen nationaliteitsbegrip hebben; een uniform nationaliteitsbegrip zou slechts op het niveau van het volkenrecht bestaan.⁴⁹

44. ‘Der Staat ist weder zu einem Leisten noch zu einem Dulden verpflichtet. Die Staatsangehörigkeit als Status ist erst Voraussetzung und Ursache gegenseitiger Rechte und Pflichten zwischen Bürger und Staat. Grundsätzlich ist jeder Staat frei, darüber zu bestimmen, welchen Inhalt seine Staatsangehörigkeit hat. Erst durch diese Regelung entstehen für den betreffenden Bürger Rechte und Pflichten’. (*Wiederkehr*, 6; vertaling van de auteur, GRdG).

45. Van Panhuys, 20, 24–30; Wengler, 544–558; vgl. ook Koessler, *Yale Law Journal* 56 (1946/47), 62, 63; Hans-Jörg Jellinek, *Der automatische Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit durch völkerrechtliche Vorgänge: zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Staatensukzession*, Berlin 1951, 37 e.v. en A. Verdross, *Die völkerrechtliche Abgrenzung der Staatsangehörigkeit*, in: *Jus Gentium*, (vol. 1) 1949, 137, waarover Dubois, 5–7. Zie verder Grawert, *Der Staat* 1984, 183 en von Mangoldt, *Anerkennung*, 67–72.

46. Daarover Makarov, *Allgemeine Lehren*, 28, 29 met verdere literatuurverwijzingen (voetnoten 80–86).

47. Gerhard Riege, *Die Staatsbürgerschaft der DDR*, 2de druk, Berlin 1986, 54–62 met verdere verwijzingen.

48. Vgl. art. 1 van het Haags Verdrag van 12 april 1930.

49. P. Weis, 239: ‘Nationality is ... a concept not only of municipal law but also of international law. As a concept of municipal law it is defined by municipal law; as a concept of international law it is defined by international law. From the aspect of municipal law there is, therefore, no one concept of nationality but as many concepts as there are municipal laws ...’. Daartegen Makarov, *Allgemeine Lehren*, 11, 12 en in het *Wörterbuch des Völkerrechts*, 324. Makarov wijst er op, dat reeds het feit, dat vele nationaliteitsregelingen bepalen, dat de eigen nationaliteit van een persoon wordt verloren door het vrijwillig verkrijgen van een vreemde →

Van het nationale nationaliteitsbegrip hebben enkele auteurs het internationale begrip zelfs zo sterk onderscheiden, dat de mening werd verdedigd, dat het om twee verschillende nationaliteiten zou gaan.⁵⁰ Bepaalde volkenrechtelijke gevolgen (bijvoorbeeld het recht om diplomatieke bescherming te verlenen) zouden begripsmatig met het internationale nationaliteitsbegrip zijn verbonden.⁵¹ Een dergelijke dualiteit van de nationale en internationale nationaliteit moet echter worden ontkend.⁵² Zoals het nationale recht koppelt ook het internationale recht rechtsgevolgen aan de nationaliteit. Het volkenrecht gebruikt daarbij eenduidig de door de nationale staat in beginsel geheel autonoom verleende nationaliteit als aanknopingsfactor. Het feit, dat het volkenrecht voor deze aanknopingsfactor eist, dat deze door het nationale recht verleende nationaliteit een manifestatie van een 'genuine link' is,⁵³ leidt niet tot de conclusie dat een zelfstandige volkenrechtelijke nationaliteit bestaat. Uit dat feit kan uitsluitend geconcludeerd worden, dat het volkenrecht de door het nationale recht verleende nationaliteit slechts voorwaardelijk als aanknopingsfactor aanvaardt.

Een andere kwestie is echter, of de nationaliteit in het volkenrecht evenals in het nationale recht een 'Bereitschaftsstatus', een lege huls, is, of dat in het volkenrecht wel begripsmatig rechtsgevolgen met de nationaliteit verbonden zijn.⁵⁴ Ook de volkenrechtelijke rechtsgevolgen van de nationaliteit zijn echter m.i. niet begripsmatig met de nationaliteit in moderne zin verbonden.⁵⁵ Weliswaar zijn sommige rechtsgevolgen naar geldend volkenrecht consequenties van de nationaliteit, maar dit is slechts het geval omdat het volkenrecht besloten heeft deze rechtsgevolgen aan de nationaliteit te koppelen. Het volkenrecht had ook een andere aanknopingsfactor kunnen hanteren – bijvoorbeeld de woonplaats of de geboorteplaats van een persoon – en kan dit theoretisch in de toekomst alsnog doen.⁵⁶ Echter kan niet worden ontkend, dat door de formulering van de natio-

→ nationaliteit, een indicatie is ten gunste van een uniform nationaliteitsbegrip. Vgl. von Mangoldt, *Anerkennung*, 42, 43.

50. Georg Dahm, *Völkerrecht*, Bd. 1, Kohlhammer-Verlag 1958, 449; J. Hatschek, *Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte*, Leipzig/Erlangen 1923, 214; Van Panhuys, 24 e.v. (in het bijzonder p. 30, 31); Verdross, 305–313; P. Weis, 239; Wengler, 545 e.v. (in het bijzonder p. 547, 557).
51. Zo bijvoorbeeld Wengler, 549. Daarover von Mangoldt, *Anerkennung*, 55.
52. Zo ook Friedrich Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, *Allgemeines Friedensrecht*, 2de druk, München 1975, 383; Dubois, 9; Makarov, *Allgemeine Lehren*, 11; Makarov, in *Wörterbuch des Völkerrechts*, 324; Makarov/von Mangoldt, *Einleitung I*, Rdnr. 11; zo kennelijk ook Terré, *RCDIP* 1975, 208. Vgl. von Mangoldt, *Anerkennung*, 554–63.
53. Vgl. de Nottebohm-beslissing van het Internationaal Gerechtshof (ICJ Reports 1955, 4).
54. Zo meent bijvoorbeeld Randelzhofer in de *EPIL*, vol. 8, 417, dat in het internationale recht begripsmatig rechtsgevolgen met de nationaliteit verbonden zijn. Eerst onderstreept hij: 'In fact nationality is a precondition of relevant rights and duties but not its immediate source. Municipal laws concerning nationality confine themselves to regulate acquisition and loss of nationality, but say nothing about rights and duties as a corollary of nationality'. Maar aansluitend schrijft hij: 'As far as nationality as a concept of international law is concerned, rights and duties of the State (not of the individual) are immediately derived from nationality: the right of diplomatic protection and the duty of admission'. Zie verder P. Weis, 35 e.v.; Wengler, 546.
55. Zo ook Koessler, *Yale Law Journal* 1946/47, 75, 76; Makarov, *Allgemeine Lehren*, 29, 30; von Mangoldt, *Anerkennung*, 72.
56. Zo Koessler, *Yale Law Journal* 1946/47, 76; vgl. voor het recht om diplomatieke bescherming te verlenen Ko Swan Sik, *Preadvies*, 17 (ook reeds Ko Swan Sik, *Diss.*, 8, 9).

naliteit in het volkenrecht als mensenrecht, de band tussen de nationaliteit en de gevolgen, die het positiefrechtelijke volkenrecht aan de nationaliteit koppelt, een zeer nauwe is geworden.⁵⁷ Van een begripsmatig dwingende relatie tussen de nationaliteit en de daaraan door het volkenrecht gekoppelde rechtsgevolgen is echter m.i. geen sprake.

Geheel los van het voorgaande staat de vraag, wanneer sprake is van een 'status' die als nationaliteit mag worden beschouwd. Is daarvoor noodzakelijk, dat een staat een bepaalde hoedanigheid zelf als nationaliteit typeert of is daarvoor reeds voldoende als iemand een status bezit, die de rechtsgevolgen heeft, die normaliter aan het hebben van een nationaliteit worden gekoppeld? Het antwoord op deze vraag kan met name van belang zijn, als een bepaalde nationaliteit zou worden verloren door vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit (zoals bijvoorbeeld krachtens art. 15 sub a RwNed). Er moet dan worden vastgesteld, of een hoedanigheid wordt verworven, die mag worden beschouwd als een 'andere nationaliteit' in de zin van een dergelijk voorschrift. De beantwoording van deze vraag is vooral moeilijk als een vreemde staat verschillende 'soorten' nationaliteiten heeft, zoals – boven werd dit reeds vermeld – Nederland tot 1962 naast de 'Nederlanders' nog de 'Nederlandse onderdanen-niet-Nederlanders' kende. De vraag kan ook opkomen, indien een jonge staat zijn onderdanen nog niet door middel van een nationaliteitswet van de onderdanen van andere staten heeft afgegrenst.⁵⁸ Als aan een zekere groep mensen door een bepaalde staat dan die rechten en plichten worden toegekend, die normaliter aan een nationaliteit worden gekoppeld, kunnen die mensen worden beschouwd als personen met de nationaliteit van de desbetreffende staat.

In het perspectief van het voorgaande betoog moet m.i. de gevolgtrekking worden gemaakt, dat het onbevredigend is, dat de nationaliteit in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948 als mensenrecht is gegarandeerd.⁵⁹ Het recht op een nationaliteit ligt op een volledig ander niveau dan de overige mensenrechten, die door de Universele Verklaring worden gegarandeerd. De overige mensenrechten raken direct het persoonlijke bestaan van een individu. Zij geven existentiële garanties (zoals het recht op het leven zelf, op vrijheid, op onschendbaarheid van de persoon, om als persoon te worden erkend, om een gezin te stichten, om eigendom te hebben, op vrijheid van me-

57. Een geheel andere mening zou naar alle waarschijnlijk Estanislao S. Zeballos, *La nationalité au point de vue de la législation comparée et du droit privé humain*, Paris 1914, vol. I, 160 zijn toegedaan: 'La Nationalité est quelque chose de suprême et de grand, inhérent à la nature de l'homme. C'est l'attribut le plus important de la liberté civile qui nous conduit, par une série d'évolutions, à nous grouper, abstraction faite de l'influence du territoire, des langues, des religions et des situations politiques antérieures, pour réaliser un idéal commun de Justice, de Liberté, de Paix et de Travail'. Vgl. Zeballos, *Bd. 1*, 233, 234.

58. Zie hierover Siegfried Wiessner, *Die Funktion der Staatsangehörigkeit*, Tübingen 1989, 1–18, 397. Vergelijk de boven gemaakte opmerking over de status van personen, die als Molukker in de zin van de Wet betreffende de positie van Molukkers zijn geregistreerd.

59. In dit verband is het overigens opmerkelijk, dat José Carlos Fernández Rozas, *Derecho español de la nacionalidad*, Madrid 1987, 37 er op wijst, dat in het kader van het totstandkomen van de huidige Spaanse constitutie een voorstel tot wijziging van art. 11 werd afgewezen, waarin sprake was van de 'nacionalidad en cuanto derecho fundamental de la persona humana'.

ning en meningsuiting, op vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering) of verbieden handelingen, die de integriteit of de vrije ontplooiing van personen zouden schaden (zoals slavernij, folteringen, willekeurige arrestaties). Het recht op een nationaliteit is echter bepaald minder essentieel. Eigenlijk garandeert dit recht totaal niets, daar met de nationaliteit – zoals reeds betoogd – noch op nationaal niveau noch op volkenrechtelijk niveau begripsmatig rechtsgevolgen verbonden zijn. De nationaliteit krijgt slechts waarde door de rechtsgevolgen, die nationale of internationale rechtssystemen eraan koppelen. Worden slechts weinig of geen belangrijke rechtsgevolgen aan het hebben van een nationaliteit gekoppeld, dan is daardoor het nationaliteitsbegrip ook in de meest letterlijke betekenis van het woord ‘zinloos’ geworden. Het garanderen van het hebben van een nationaliteit is in dat geval een slag in de lucht. Worden echter veel rechtsgevolgen aan de nationaliteit gekoppeld, dan liggen de zaken anders. Het hebben van een nationaliteit krijgt zo betekenis en de garantie van het hebben van een nationaliteit krijgt zo belang. Dit belang zit hem echter niet in de garantie van het instituut nationaliteit zelf, maar in de daaraan gekoppelde rechtsgevolgen.

Wanneer wij vaststellen, dat de Universele Verklaring het bezit van een nationaliteit garandeert, moeten we derhalve concluderen, dat dit de toezegging van een verrassingspakket is! Art. 15 van de Universele Verklaring garandeert de rechtsgevolgen, die nationale en internationale rechtssystemen aan een (bepaalde) nationaliteit koppelen. De inhoud van het verrassingspakket kan door deze rechtssystemen in beginsel geheel zelfstandig vastgesteld en veranderd worden. Dit feit bewerkstelligt, dat het recht op een nationaliteit een dubieus mensenrecht is. Vermoedelijk wilde art. 15 van de Universele Verklaring garanderen, dat iedereen door een bepaalde staat diplomatiek zou moeten worden beschermd en tenminste in één staat zou kunnen wonen zonder dat uitzetting theoretisch mogelijk is. Deze rechten hadden echter ook zelfstandig – zonder gebruik te maken van de nationaliteit als aanknopingsfactor – kunnen worden gegarandeerd. Zo had bijvoorbeeld de diplomatieke bescherming overgelaten kunnen laten worden aan de staat waar de betrokkene zijn woonplaats of zijn geboorteplaats heeft en had het recht kunnen worden gegarandeerd, dat iedereen tenminste zou mogen terugkeren naar zijn geboorteland en zich daar zou mogen vestigen. Hiertegen zou men wellicht het bezwaar kunnen inbrengen, dat de desbetreffende staten wellicht zullen weigeren om diplomatieke bescherming te verlenen en wellicht ook weigeren om de bedoelde personen in hun land toe te laten. Deze bezwaren zijn echter jammergenoeg bepaald niet overtuigend, daar we met enige regelmaat kunnen constateren, dat staten weigeren om degenen die hun nationaliteit bezitten diplomatiek te beschermen of tot hun eigen land toe te laten. Nog vaker kunnen we zien, dat personen juist ‘hun’ staat uit veiligheidsoverwegingen niet om diplomatieke bescherming vragen en in dat land juist niet meer willen verblijven.

Het is zeker niet de bedoeling om hier te betogen, dat de nationaliteit iets onbelangrijks is. In abstracto zou men wellicht kunnen verdedigen, dat de garantie van een nationaliteit maar beter uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens kan worden geschrapt. Men zou er op kunnen wijzen, dat het recht op een nationaliteit niets anders is dan het recht om in hokjes te worden ingedeeld,

maar in concreto is een dergelijk standpunt niet realistisch. We moeten immers constateren dat de huidige stand van zaken dusdanig is dat rechtssystemen van alle staten hun eigen burgers in vele opzichten beter behandelen dan degenen die hun nationaliteit niet hebben. Weliswaar worden bepaalde vreemdelingen soms op dezelfde voet behandeld als de eigen burgers, maar ook dan wordt vaak nog een nationaliteitscriterium gehanteerd door bijvoorbeeld te stellen dat degenen die de nationaliteit van bepaalde andere staten hebben, precies zo worden behandeld als de eigen burgers. Al met al kunnen we stellen, dat vanwege de uitermate belangrijke rechtsgevolgen, die nationale rechtssystemen, supra-nationale organisaties en het volkenrecht aan de nationaliteit hebben gekoppeld, het belang van de nationaliteit heden ten dage niet snel kan worden onderschat. Het is daarom ook zeker op zijn plaats om bij de huidige stand van het nationale en internationale recht gevallen van staatloosheid zo goed mogelijk te bestrijden. In het voorgaande werd slechts getracht aan te geven, dat men zich op het mensenrecht-karakter van de nationaliteit niet mag verliezen. Indien men de nationaliteit plaatst naast de andere mensenrechten, kan een vergelijking met de maan en de zon worden gemaakt. De andere mensenrechten zijn als zonnen en stralen uit zichzelf belangrijke beginselen uit. De nationaliteit is echter als een maan en heeft derhalve geen eigen uitstraling, geen eigen belang. De nationaliteit ontleent zijn relevantie aan de rechtsgevolgen die aan dit instituut worden gekoppeld: het belang van die rechtsgevolgen wordt door de nationaliteit weerkaatst. Te denken dat de nationaliteit vanwege dat weerkaatsen zelf belangrijk is, moet m.i. als denkfout worden gekwalificeerd. Dat het lang kan duren, voordat dit type denkfouten als dusdanig wordt erkend, blijkt uit het feit dat de Rooms Katholieke kerk ook enkele eeuwen nodig had, alvorens de visie van Copernicus als waar te erkennen.

In dit verband dient nog een ander punt aan de orde te worden gesteld. In de literatuur is namelijk de vraag opgeworpen, of het hanteren van de nationaliteit als onderscheidend criterium in bepaalde (wettelijke) regelingen niet een ontoelaatbare discriminatie inhoudt. Deze vraag kan m.i. onkenkend worden beantwoord. Het kan bij de toedeling van rechten en verplichtingen zinvol zijn om deze niet aan iedereen toe te kennen doch slechts aan degenen, die meer dan anderen nauwe banden met een bepaald land hebben. De nationaliteit kan dan soms een werkbaar onderscheidend criterium bieden. Niet zelden zal dit criterium worden aangevuld door (een) additionele eis(en), zoals woonplaats, vaak ook worden afgezwakt door het formuleren van (een) alternatieve eis(en).⁶⁰ Het hanteren van de nationaliteit als toedelingscriterium voor rechten en plichten hoeft m.i. geen discriminatie te zijn. Wel moet het hanteren van de nationaliteit als koppelbegrip voor bepaalde rechtsgevolgen echter steeds met grote zorgvuldigheid geschieden. Een wetgever die de nationaliteit als toedelingscriterium hanteert, moet telkens in elk concreet geval zorgvuldig overwegen of het natio-

60. Zie over de vraag, of het hanteren van de nationaliteit als onderscheidend criterium discriminatie inhoudt de volgende publicaties: H.U. Jessurun d'Oliveira, *Onderscheid naar nationaliteit: discriminatie?*, NJCM-Bulletin 1984, 327-338; J. Hoens, *Onderscheid naar nationaliteit: discriminatie?* (Verslag van de algemene ledenvergadering Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, 14 april 1984, NJB 1984, 827-829; W. Breukelaar, *Onderscheid naar nationaliteit: discriminatie?*, NJCM-Bulletin 1984, 339-347.

naliteitscriterium niet te ruim of te eng is in het licht van het doel van de desbetreffende regeling. Het zou goed zijn als de daarop betrekking hebbende afwijkingen uitdrukkelijk in de toelichting op artikelen, die de nationaliteit als criterium voor toedeling van rechten en plichten hanteren, zouden worden gegeven.

Tenslotte moet in deze context uitdrukkelijk in het oog worden gehouden, dat de wijze waarop de nationaliteit kan worden verworven of verloren zelf niet in strijd met het non-discriminatiebeginsel mag zijn. Daarbij geeft art. 2 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens een richtlijn, waar wordt gesteld dat alle rechten en vrijheden opgesomd in de Universele Verklaring gelden voor iedereen, 'zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke en andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte, of andere status'. Van gelijke strekking zijn de art. 1 en 5 van het Rassendiscriminatieverdrag van 7 maart 1966 (Trb. 1966, 237). Er bestaat een duidelijke spanning tussen de bepaling van art. 2 van de Universele Verklaring, die propageert het van elkaar onderscheiden van mensen te minimaliseren en de bepaling van art. 15, die door de introductie van het begrip 'nationaliteit' nu juist een onderscheiding erkent. Bij de regeling van de verwervings- en verliesgronden van een nationaliteit dienen de beginselen van art. 2 Universele Verklaring zoveel mogelijk te worden gerespecteerd.

Het feit, dat de nationaliteit hier als leeg koppelbegrip of als 'Bereitschaftstatus' werd beschreven, neemt het belang van de 'psychologische dimensie'⁶¹ van de nationaliteit overigens niet weg. Op deze dimensie wordt ondermeer door Ko Swan Sik gewezen onder verwijzing naar een uitspraak van een Chinese afgevaardigde op de nationaliteitsconferentie van 1930:

'Nationality is not merely a matter of law, it is not a matter of accident, it is not a matter of technicality, it is a matter of the heart'.⁶²

Deze psychologische dimensie heeft tenminste twee verschillende aspecten: een psychologische dimensie uit het perspectief van de staat en één uit het perspectief van de burger. Vooral in de oudere Europese literatuur wordt onderstreept, dat de nationaliteit een bijzondere vertrouwensrelatie tussen een staat en een individu is. In deze samenhang kunnen bij wijze van voorbeeld de woorden van André Weiss⁶³ worden aangehaald, die schrijft:

'De nationaliteit eist alle activiteiten van een burger op, zijn gehele toewijding; zij slokt zijn gehele persoonlijkheid op.'

61. Deze term is ontleend aan Mannoury, 10.

62. Ko Swan Sik, Diss., 2 met verwijzing naar de Acts of the Conference, Bd. II: Minutes of the first committee, League of Nations doc. C 351(a) M-145(a), 1930, V, S. 48; vgl. ook Herbert Krüger, Das Staatsangehörigkeitsrecht in Deutschland (Bundesrepublik und DDR), Frankfurt am Main 1975, 7.

63. 'La nationalité réclame du citoyen tout son activité, tout son dévouement; elle absorbe sa personnalité tout entière'. (Weiss, Traité, 25 met vele literatuurverwijzingen). Nederlandse vertaling van de auteur (GRdG).

Weiss schrijft dit in samenhang met het verschijnsel van de meervoudige nationaliteit en onderstreept zijn visie met de uitspraak:

'Men kan geen twee vaderlanden hebben, zoals men geen twee moeders kan hebben.'⁶⁴

De psychologische, bijna mystieke dimensie van de nationaliteit manifesteert zich echter ook, als een staat onderstreept, dat het voor een individu een eer is om de nationaliteit van de desbetreffende staat te bezitten.⁶⁵ Aan de nationaliteit wordt op die manier een soort aureool gegeven. De naturalisatie gaat door zulke opmerkingen op een sacrament lijken, terwijl op slecht gedrag als straf de ont-neming van de nationaliteit staat als soort excommunicatie. Tegenwoordig wordt deze extreme opvatting veelal principieel afgewezen; dit hangt samen met de opvatting dat de nationaliteit een leeg koppelbegrip is.⁶⁶ In de Oosteuropese literatuur vond men tot voor kort wel opmerkingen, die deze door de staat onderstreepte psychologische dimensie van de nationaliteit manifesteerden.⁶⁷ Deze psychologische dimensie van de nationaliteit wordt eveneens onderstreept, indien jonge staten hun nationaliteit als symbool van de nieuw verworven onafhankelijkheid betitelen.⁶⁸

Aan de andere kant kan niet worden ontkend, dat personen zich soms heel bijzonder verbonden voelen met de staat, waarvan zij de nationaliteit bezitten, ook wanneer zij – dikwijls juist omdat zij – in het buitenland wonen.⁶⁹ Het zou niet reëel zijn om deze dimensie van de nationaliteit geheel te ontkennen. Weliswaar kan men voor zichzelf deze dimensie wellicht ontkennen, voor zeer vele personen is zij domweg een feit, waarmee nationaliteitsregelingen rekening moeten houden. Deze dimensie komt ondermeer tot uitdrukking, indien een buitenlander in de staat waar hij woont geen naturalisatie vraagt, daar een dergelijke naturalisatie verlies van zijn oude nationaliteit zou bewerkstelligen.⁷⁰

64. 'On ne peut avoir deux patries, comme on ne peut avoir deux mères'. Nederlandse vertaling van de auteur (GRdG).

65. Vgl. bijvoorbeeld art. 18 van de oude nationaliteitswet van de Sovjet Unie van 1 december 1978.

66. Zou echter ook het vastklampen aan de zo volstrekt mogelijke autonomie van de lidstaten van de Europese Unie bij de toekenning van de nationaliteit niet tot op zekere hoogte kunnen worden gezien als een manifestatie van deze vermeende mystieke dimensie van de nationaliteit?

67. Vgl. de opmerkingen van Riege, 327–331.

68. Vgl. J.W. Schneider, die in Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht 1981, 20 op de politieke betekenis van de nationaliteit voor jonge staten wijst; zie ook NILR 1982, 123; vgl. (kritisch) Alexandre Zatzépine, Quelques réflexions sur la nationalité des personnes dans les républiques francophones d'Afrique et de Madagascar vingt après l'indépendance, Recueil Pénant 1986, 482–496; vgl. verder R.C. Hingorani, Modern international law, Dobbs Ferry, New York 1979, 119: 'Nationality may be defined as a symbol of belonging to a particular State'.

69. Vgl. bijvoorbeeld de bij Vaughan Bevan, The development of British immigration law, London 1986, 114 geciteerde opmerking uit de handelingen van de 'House of Commons' (28 januari 1981, col. 935): 'Citizenship is inevitably a sensitive matter about which people feel very strongly'.

70. Vgl. in dit verband Jochen Abr. Frowein, Zur Rechtsstellung von Kindern ausländischer Arbeitsnehmer in Europa, EuGRZ 1980, 151.

Deze tweede psychologische dimensie van de nationaliteit uit het perspectief van een individu geeft weer aanleiding om een vergelijking met de familienaam te maken. Ook de familienaam van een persoon heeft immers zo'n ongrijpbare, mystiek-psychologische dimensie: mensen voelen het soms als een 'eer' om een bepaalde naam te mogen dragen, zij zijn dikwijls gehecht aan hun naam en vinden het erg als anderen grapjes maken. Een 'Entmythologisierung' vinden we in Shakespeare's beroemde woorden 'What's in a name? That what we call a rose, by any other name would smell as sweet'. Maar niettemin mogen we deze mystiek-psychologische dimensie van de naam niet geheel negeren. Bijvoorbeeld bij de regeling van naamswijzigingsmogelijkheden moet met deze dimensie rekening worden gehouden. Een wetgever hoede zich er echter voor om deze dimensie te overdrijven.

Samenvattend kan daarom het volgende worden geconcludeerd. Het begrip 'nationaliteit' kan in vele betekenissen worden gebruikt. In deze publicatie wordt het begrip echter steeds in de algemene, juridische betekenis benut. De nationaliteit is primair een status, maar deze status manifesteert tegelijkertijd een juridische band tussen een staat en een individu. De nationaliteit is zowel in het nationale recht als in het internationale recht in principe een leeg koppelbegrip: noch in het nationale recht noch in het internationale recht zijn aan de nationaliteit begripsmatig rechtsgevolgen gekoppeld. Er bestaan geen verschillende nationaliteitsbegrippen op nationaal en internationaal niveau, doch slechts één uniform nationaliteitsbegrip. De nationaliteit is een uitermate belangrijk instituut; niettemin is het verrassend, dat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens de nationaliteit als mensenrecht garandeert. De nationaliteit heeft een psychologische dimensie. Deze dimensie zou door staten echter niet moeten worden onderstreept,⁷¹ maar het zou aan de andere kant niet realistisch zijn en ten opzichte van een individu onrechtvaardig kunnen zijn, als deze psychologische dimensie geheel zou worden ontkend.

5 De functie van de Nederlandse nationaliteit

Na de voorgaande abstracte beschouwingen dient thans te worden nagegaan welke rechtsgevolgen naar geldend recht aan het Nederlanderschap zijn gekoppeld. Het is hier niet de bedoeling om in deze publicatie een limitatieve opsomming te geven. Het gaat hier slechts om het geven van een enigszins representatief beeld van rechtsgevolgen die thans aan het Nederlanderschap worden gekoppeld.

71. Het gevaar van een overaccentuering van de psychologische dimensie van de nationaliteit was enkele jaren heel duidelijk te zien gedurende de presidentsverkiezingen, waar de nationaliteitsrechtsc Discussie als middel werd gebruikt om een toch al aanwezige vreemdelingenhaat nog eens aan te wakkeren. Vgl. over de verschillende nationaliteits- en identiteitsconcepten in Duitsland en Frankrijk Dietrich Thranhardt, *Die europäische Dimension der allgemeinen Ausländerpolitik in den Mitgliedstaaten der EG*, in: Manfred Zuleeg (ed.), *Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa*, Baden-Baden 1987, 17-25.

Het belangrijkste rechtsgevolg naar internationaal recht is de mogelijkheid om diplomatieke bescherming te geven.⁷²

Naar intern Nederlands recht is het Nederlanderschap in het kader van tal van regelingen relevant. Daarbij kunnen grosso modo de volgende soorten regelingen worden onderscheiden:

a. Regelingen die bepaalde staatsrechtelijke rechten betreffen. Vaak worden deze rechten uitsluitend toegekend aan personen, die door de nationaliteit met Nederland zijn verbonden. Voorbeelden hiervan zijn de grondwettelijke bepalingen betreffende het actieve⁷³ en passieve⁷⁴ kiesrecht. Zoals bekend worden echter zelfs deze staatsrechtelijke rechten soms ook toegekend aan ingezetenen die het Nederlanderschap niet bezitten. Art. 130 Grondwet maakt zulks mogelijk.⁷⁵

b. Regelingen die de benoembaarheid in bepaalde functies betreffen. Soms wordt bepaald, dat slechts Nederlanders in bepaalde functies kunnen worden benoemd, daar slechts van Nederlanders wordt verwacht dat zij zo trouw zijn aan ons land, dat een benoeming in de desbetreffende functie gerechtvaardigd is. Onze wetgeving bevat thans nog legio voorbeelden van deze aard.⁷⁶

Veelal wordt bepaald, dat personen die deze functies bekleden, van rechtswege worden ontslagen, althans kunnen worden ontslagen, indien ze de Nederlandse nationaliteit verliezen.⁷⁷

Een bijzondere plaats neemt in dit verband de dienstplicht in. Bij de vervulling van dienstplicht gaat het weliswaar niet om de 'benoembaarheid' in een bepaalde functie. Principieel gelden echter vergelijkbare regels.⁷⁸

72. Dit recht om een persoon diplomatiek te beschermen komt toe aan de staat waarvan die persoon de nationaliteit heeft, maar niet elke door de nationaliteit geschapen band legitimeert tot het geven van een dergelijke bescherming. Als de nationaliteit geen manifestatie van een 'genuine link' met de staat in kwestie is, ontbreekt het recht tot het geven van diplomatieke bescherming.

73. Art. 4 Grondwet: 'Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.'

74. Bijvoorbeeld art. 56 Grondwet: 'Om lid van de Staten-Generaal te kunnen zijn is vereist dat men Nederlander is, de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en niet is uitgesloten van het kiesrecht.'

75. 'De wet kan het recht de leden van de gemeenteraad te kiezen en het recht lid van de gemeenteraad te zijn toekennen aan ingezetenen, die geen Nederlander zijn, mits zij tenminste voldoen aan de vereisten die gelden voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn.'

76. Bij wijze van voorbeeld zij gewezen op art. 3 Wet lidmaatschap koninklijk huis; art. 5 Algemeen militair ambtenarenreglement; art. 63 Gemeentewet; art. 63 Provinciewet; art. 2 en 15 Beroepswet.

77. Voorbeelden hiervan zijn: art. 53 Algemeen militair ambtenarenreglement; art. 12 Wet op de rechterlijke organisatie; art. 3 Wet Nationale ombudsman; art. 3 Wet lidmaatschap koninklijk huis; art. 33 Wet voor het reserve-personeel der krijgsmacht 1985; art. 7 Reglement medisch tuchtrecht en oplossing van geschillen.

78. Bijvoorbeeld art. 42 Dienstplichtwet: '2. Een dienstplichtige is van rechtswege ontslagen: a. zodra hij het Nederlanderschap verliest;... '.

Desalniettemin wordt het vereiste van het Nederlanderschap als voorwaarde voor benoembaarheid in bepaalde functies tegenwoordig in meerdere opzichten gerelativeerd. In de eerste plaats is het aantal functies waarvoor deze eis geldt een aantal jaren geleden drastisch gereduceerd.⁷⁹ Bovendien wordt de eis niet zelden door een bepaling in de desbetreffende regeling zelf afgezwakt. Een voorbeeld vormt Art. 125e Ambtenarenwet:

- '1. In dit artikel wordt onder vertrouwensfunctie verstaan: een functie die de mogelijkheid biedt de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden.
2. Voor de vervulling van een vertrouwensfunctie komt slechts in aanmerking degene die Nederlander is. Degene die geen Nederlander is, kan niettemin worden aangesteld wanneer het dienstbelang dat bepaaldelijk vordert.'

Een ander voorbeeld is art. 5 lid 3 Algemeen Rijksambtenarenreglement:

- '3. Degene die geen Nederlander is, kan slechts worden aangesteld indien hem verblijf is toegestaan op grond van artikel 9 van de Vreemdelingenwet en de vergunning tot verblijf het verrichten van arbeid in loondienst niet uitsluit, of indien hem verblijf is toegestaan op grond van artikel 10 van de Vreemdelingenwet.'⁸⁰

c. Regelingen die recht geven op bepaalde (financiële) prestaties door de Nederlandse overheid, omdat men vindt dat slechts personen met een bijzonder nauwe relatie met ons land aanspraak op deze prestaties moeten kunnen doen gelden. Het wemelt in onze wetgeving van dergelijke voorschriften. In de regel eisen zulke regelingen, dat behalve de voorwaarde van het Nederlanderschap ook nog aan andere eisen is voldaan. Het voorbeeld van art. 56 Algemene Ouderdomswet moge dit illustreren:

- 'De voordelen uit artikel 55 voortvloeiende komen enkel toe aan degene, die:
- a. Nederlander is, en b. in Nederland woont.'

Niet zelden worden echter bepaalde personen aan Nederlanders gelijk gesteld. Zo bijvoorbeeld in art. 1 Algemene bijstandswet:

- '1. Aan iedere Nederlander, die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken, dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke

79. Zie de discussie naar aanleiding van wetsontwerp 19076. Door wet van 20 april 1988, Stb. 229 tot wijziging van de Ambtenarenwet 1929 terzake de uitoefening van grondrechten, de wet van 20 april 1988, Stb. 231 houdende intrekking van de wet van 4 juni 1858 regelende de benoembaarheid van vreemdelingen tot landsbedieningen, alsmede wet van 20 april 1988 houdende wijziging van de Militaire Ambtenarenwet 1931 en van de wet rechtstoestand dienstplichtigen terzake de uitoefening van grondrechten werd het aantal voor Nederlanders gereserveerde functies tot een klein aantal beperkt. In Staatscourant 248 van 21 december 1988 is een lijst van zogenaamde vertrouwensfuncties gepubliceerd, waarvoor nog de nationaliteitseis wordt gesteld. Het voornemen bestaat om deze lijst periodiek te controleren ten einde na te gaan, of het nog telkens nodig is om de desbetreffende functies uitsluitend door Nederlanders te laten bekleden.

80. Vergelijk voorts bijvoorbeeld art. 4 Ambtenarenreglement LSOP; art. 6 Burgerlijk ambtenarenreglement defensie.

kosten van het bestaan te voorzien, wordt bijstand verleend door burgemeester en wethouders.

3. Met de Nederlander bedoeld in het eerste lid wordt gelijkgesteld de hier te lande verblijvende vreemdeling die op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40) gerechtigd is in Nederland te verblijven.'

Een heel uitgebreide – en overigens zeer ingewikkelde – gelijkstelling van andere groepen met Nederlanders treffen we aan in art. 3 Besluit studiefinanciering (betreffende de nationaliteit van studerende die vallen onder de werking van de hoofdstukken II en III van de wet studiefinanciering):

'1. Met Nederlanders worden voor het terrein van de studiefinanciering op grond van de hoofdstukken II en III van de wet gelijkgesteld:

a. degenen aan wie het ingevolge artikel 10 van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40) is toegestaan voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven;

b. degenen die jonger dan 21 jaren zijn, aan wie het ingevolge artikel 9 van de Vreemdelingenwet is toegestaan in Nederland te verblijven en wier ouders dan wel een van hen ten minste 3 jaren onafgebroken in Nederland woonachtig zijn, met uitzondering van degenen aan wie de vergunning tot verblijf in Nederland is verleend voor:

1°. een tijdelijk doel, 2°. het verrichten van arbeid, of 3°. het verblijf bij een Nederlander;

c. degenen die dan wel volle wees, dan wel gehuwd dan wel 18 jaren of ouder zijn, aan wie het ingevolge artikel 9 van de Vreemdelingenwet is toegestaan in Nederland te verblijven en die zelf ten minste 3 jaren onafgebroken in Nederland woonachtig zijn, met uitzondering van degenen aan wie de vergunning tot verblijf in Nederland is verleend voor:

1°. een tijdelijk doel, 2°. het verrichten van arbeid, of 3°. het verblijf bij een Nederlander.

2. De termijn van 3 jaren, genoemd in het eerste lid, onderdeel b, geldt niet indien:

a. ten minste een van de ouders Nederlander is geweest, in Nederland is geboren en tevens in totaal 15 jaren in Nederland heeft gewoond, dan wel

b. ten minste een van de ouders in Nederland in loondienst is of is geweest en onderdaan is van, Joegoslavië, Marokko, Tunesië dan wel Turkije.'

d. Regelingen die andere rechten dan financiële prestaties garanderen. Een (overigens vaag) voorbeeld vormt art. 19 Grondwet: '3. Het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.'

e. Regelingen met betrekking tot de toepasselijkheid van het Nederlandse privaatrecht. Volgens het internationaal privaatrecht naar het model van Friedrich Karl von Savigny moet op een rechtsverhouding met grensoverschrijdende elementen het rechtssysteem van het land worden toegepast, waarin deze rechtsverhouding 'seinen Sitz hat'.⁸¹ In zaken betreffende personen-, familie- en erfrecht wordt vaak de nationaliteit van een persoon als relevant beschouwd om

81. Zie daarover ondermeer Luc Strikwerda, Inleiding tot het Nederlands internationaal privaatrecht, derde druk, Groningen 1992, nr. 19.

het nauwst verbonden rechtsstelsel te determineren. Een voorbeeld is art. 1 Wet conflictenrecht namen. Het belang van de nationaliteit als aanknopingsfactor in internationaalprivaatrechtelijke verwijzingsregels neemt echter duidelijk af.⁸² In plaats daarvan wordt dikwijls overgegaan tot aan aanknopings bij de woonplaats of werkelijke verblijfplaats van een persoon.

Een bijzondere regeling van de afgrenzing van een privaatrechtelijke regeling treffen we aan in art. 47 Auteurswet 1912:

‘1. Deze wet is van toepassing op alle werken van letterkunde, wetenschap of kunst, welke hetzij vóór, hetzij na haar in werking treden voor de eerste maal, of binnen dertig dagen na de eerste uitgave in een ander land, zijn uitgegeven in Nederland, alsmede op alle zodanige niet of niet aldus uitgegeven werken, welke makers zijn Nederlanders.

2. Voor de toepassing van het voorgaande lid worden met Nederlanders gelijkgesteld de makers die geen Nederlander zijn maar die hun gewone verblijfplaats in Nederland hebben, voor zover het betreft niet uitgegeven werken of werken die zijn uitgegeven nadat de maker zijn gewone verblijfplaats in Nederland heeft verkregen.’

f. Regelingen met betrekking tot de internationale toepasselijkheid van andere, niet-privaatrechtelijke- regelingen. Gewezen zij op bepalingen, die de toepasselijkheid van het Nederlandse strafrecht betreffen, zoals art. 5 Wetboek van Strafrecht:

‘1. De Nederlandse strafwet is toepasselijk op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt:

1°. aan een der misdrijven omschreven in de Titels I en II van het Tweede Boek, en in de artikelen 197a, 197b, 197c, 206, 237, 272, 273, 388 en 389;

2°. aan een feit hetwelk door de Nederlandse strafwet als misdrijf wordt beschouwd en waarop door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld.

2. De vervolging kan ook plaatshebben, indien de verdachte eerst na het begaan van het feit Nederlander wordt.’⁸³

Aan het hebben van de Nederlandse nationaliteit zijn al met al vele soorten rechtsgevolgen verbonden. Men beseffe evenwel enerzijds, dat sommige personen met het oog op de bedoelde rechtsgevolgen met Nederlanders worden gelijkgesteld. Het meest ver gaat de gelijkstelling ten aanzien van personen, die de status van Molukker in de zin van de Wet betreffende de positie van Molukkers in Nederland hebben. Deze personen zijn – zoals boven reeds werd aangegeven – vrijwel in alle opzichten gelijk gesteld met Nederlanders. Maar door de toenemende Europese integratie worden echter ook steeds vaker de onderdanen van

82. Daarover ondermeer A.G.J.J. Haandrikman, *Nationality in private international law*, NILR 1982, 108–118; H.U. Jessurun d’Oliveira, *Vermolming van het nationaliteitsbeginsel*, Personeel Statuut 1980, 2–6, 18–23; Ko Swan Sik en A.G.J.J. Haandrikman, *Nationaliteit in volkenrecht en internationaal privaatrecht*, Preadviezen voor de Nederlandse Vereniging voor internationaal recht, 43–65; Wiessner, 360–380.

83. Zie ook art. 13 Sanctiewet 1977; art. 4 Besluit Buitengewoon Strafrecht; art. 388, 389 Wetboek van Strafrecht.

de overige lidstaten van de Europese Unie met Nederlanders gelijkgesteld. Vele rechten, die vroeger slechts aan Nederlanders werden toegekend, moeten thans worden toegekend aan Nederlanders, alsmede aan onderdanen van de andere staten van de Europese Unie. Anderzijds komt het echter ook voor, dat de nationaliteit als koppelbegrip wordt verlaten en wordt vervangen door een (gekwalificeerd) woonplaatscriterium. Niet meer aan alle Nederlanders, maar ook niet aan alle EU-onderdanen wordt dan een bepaald recht toegekend: bijvoorbeeld slechts aan hen die metterwoon een band met ons land hebben (of gedurende een zekere periode hadden), komen bepaalde rechten toe. Deze tendens tot afkalving van de koppeling van rechtsgevolgen aan de nationaliteit hangt nauw samen met het feit, dat in toenemende mate de Nederlandse nationaliteit geen manifestatie van het hebben van uitermate nauwe banden met Nederland meer is. Oorzaak daarvan zijn ondermeer de realisering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het nationaliteitsrecht, alsmede het opgeven van de wens om gevallen van dubbele of meervoudige nationaliteit (bi- of polypatridie) zo veel mogelijk te vermijden. In ander perspectief moge men de verwerkelijking van deze tendenzen toejuichen, men kan echter niet ontkennen dat de Nederlandse nationaliteit daardoor in mindere mate dan voorheen een indicatie voor zeer nauwe banden met Nederland is en daardoor als koppelbegrip voor menig rechtsgevolg minder geschikt wordt.

In de slotparagraaf zal op de mogelijke toekomst van de (Nederlandse) nationaliteit als koppelbegrip voor rechtsgevolgen nader worden ingegaan. Alvorens zulks te doen is het echter wenselijk om nader in te gaan op de mogelijke ontwikkeling van een Europese nationaliteit, althans op de mogelijke invloed van Europees recht op het nationaliteitsrecht van de lidstaten van de Europese Unie.

Men kan zich immers afvragen, of het Nederlanderschap op korte of lange termijn niet enerzijds door een soort Europese nationaliteit en anderzijds door een gekwalificeerd woonplaatsbegrip zal worden vervangen. Met andere woorden: heeft het Nederlanderschap als koppelbegrip überhaupt nog toekomst?

6 Op weg naar een Europese nationaliteit?

De Commissie van de Europese Unie (voorheen Europese Gemeenschap) heeft tot op heden geen pogingen ondernomen om het nationaliteitsrecht van de lidstaten door verordeningen of richtlijnen te beïnvloeden.⁸⁴ Het feit, dat de persoonlijke werking van het EG-verdrag in beginsel afhankelijk is van het bezit van de

84. Vermeld zij evenwel een resolutie van het Europees Parlement van 18 september 1981, Publicatieblad 1981 C 260/100, waarin naar aanleiding van een discussie over de British Nationality Act 1981 werd aangedrongen om een zekere harmonisatie van het nationaliteitsrecht, ten einde te vermijden dat personen in de Europese gemeenschap als staatloze zouden kunnen worden geboren.

nationaliteit van een lidstaat,⁸⁵ roept echter wel tal van vragen van nationaliteits-rechtelijke aard op.⁸⁶

In dit verband dient in de eerste plaats te worden ingegaan op een verklaring van de staatshoofden behorend bij het Verdrag van Maastricht. Art. 8 lid 1 van het Verdrag van Rome zoals gewijzigd door het Verdrag van Maastricht schept een 'burgerschap van de Unie' en stelt vervolgens:

'Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een Lid-Staat bezit.'

Naar aanleiding van dit artikellid komt uiteraard de vraag op, of de Unie dan ook de regeling van de nationaliteit van de Lid-staten kan beïnvloeden, zoals – historisch-vergelijkend bezien – in soortgelijke unies het geval was en is.⁸⁷ Door een bij het Maastrichtse verdrag behorende verklaring van de staatshoofden wordt echter een poging gedaan speculaties over een competentie van de Unie op het gebied van het nationaliteitsrecht de pas af te snijden. In de 'Verklaring betreffende de nationaliteit van een Lid-Staat' lezen we:

85. Vgl. verordening 1612/68.

86. Zie daarover o.a. G.R. de Groot, *Migrantenrecht*, Katern voor de rechtspraak 1992, 105–110. Zie over nationaliteitsrecht en de Europese Gemeenschap in het algemeen de volgende publicaties: Guido van den Berghe/Christian H. Huber, *European citizenship*, in: *Gedächtnisschrift Christoph Sasse, Das Europa der zweiten Generation*, Kehl am Rhein, Strassbourg, 755–774; Albert Bleckmann, *German nationality within the meaning of the EEC treaty*, *Common Market Law Review* 1978, 435–446; Andrew C. Evans, *The new British nationality bill and European community law*, *Scots Law Times* 1981, 133–137; Andrew C. Evans, *European citizenship*, *Modern Law Review* 1982, 497–515; Andrew C. Evans, *Nationality law and the free movement of persons in the EEC, with special reference to the British Nationality Act 1981*, *Yearbook of European Law* 1982, 174–189; Andrew C. Evans, *European citizenship: a novel concept in EEC law*, *American Journal of Comparative Law* 1984, 679–715; Andrew C. Evans, *Nationality law and European integration*, *European Law Review* 1991, 190–215; Ulrich Everling, *Von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zum Europäischen Bürgerrecht*, *Europarecht* 1991 (Beiheft 1), 81–103; José Carlos Fernandez Rozas, *Derecho español de la nacionalidad*, Madrid 1987, 28–30; Eberhard Grabitz, *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Köln 1970; G.R. de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln etc. 1989, 23–27; Elisa Pérez Vera, *El sistema español de doble nacionalidad ante la futura adhesión de España a las Comunidades Europeas*, *Revista de instituciones Europeas* 1981, 685–703; Richard Plender, *An incipient form of European citizenship*, in: Jacobs (ed.), *European law and the individual*, Amsterdam/New York/Oxford 1976; Kenneth R. Simmonds, *The British Nationality Act and the definition of the term 'national' for Community purposes*, *Common Market Law Review* 1984, 675–686.

87. Voor Duitsland zij herinnerd aan Par. 1 Gesetz über Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit van 1 juni 1870: 'Die Reichsangehörigkeit wird durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat erworben und erlischt mit deren Verlust.' Opdat echter de Reichsangehörigheid niet door uiteenlopende wetgeving van de deelstaten op verschillende wijze zou kunnen worden verworven en verloren, werden de verwervings- en verliesgronden op federaal niveau door Reichsgesetz geregeld. In de Verenigde Staten vond een soortgelijke ontwikkeling plaats. Uitgangspunt was, dat door de nationaliteiten van de deelstaten de federale nationaliteit werd verworven. Opdat echter het naturalisatiebeleid en het daarmee nauw verwoven immigratiebeleid van de deelstaten niet te zeer uiteen zou gaan lopen, werd aan de federale overheid reeds zeer vroeg wetgevingsbevoegdheid ten aanzien van de regeling van de naturalisatie gegeven (art. 1, sec. 8, clause 4 Amerikaanse constitutie). De legislatieve competentie ten aanzien van het overige nationaliteitsrecht volgde pas in de tweede helft van de vorige eeuw (sec. 1 van het veertiende amendement). Zie tenslotte voor de ontwikkeling in Zwitserland: Gerard-René de Groot, *De Zwitserse nationaliteit*, in: CJHB (feestbundel Brunner), Deventer 1994, 115–125.

‘De conferentie verklaart dat telkens wanneer in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap sprake is van onderdanen van de Lid-Staten, de vraag of een persoon de nationaliteit van deze of gene Lid-Staat bezit, uitsluitend wordt geregeld door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken staat. De Lid-Staten kunnen, ter informatie, door middel van een bij het voorzitterschap neder te leggen verklaring, aangeven welke personen voor gemeenschapsdoeleinden als hun onderdanen moeten worden beschouwd; zij kunnen die verklaring indien nodig wijzigen.’

In beginsel is de status ‘burger van de Unie’ dus gekoppeld aan de algemene juridische nationaliteit van een lidstaat. Een lidstaat kan echter ten alle tijde een functionele nationaliteit scheppen, waaraan vervolgens de status ‘burger van de Unie’ gekoppeld is. Gezien de vele gevolgen, die aan de status ‘burger van de Unie’ gekoppeld zijn, zou men echter ook kunnen stellen, dat het in afwijking van de algemene nationaliteit aangeven welke personen voor gemeenschapsdoeleinden als onderdanen moeten worden beschouwd, in feite het scheppen van een ‘sachlich-beschränkte’ nationaliteit is. Hierna zal niettemin van een functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden worden gesproken. Indien Nederland van deze mogelijkheid tot het scheppen van een dergelijke functionele nationaliteit gebruik zou maken, zouden er derhalve twee categoriën Nederlanders ontstaan: Nederlanders in de zin van de Rijkswet voor het Nederlanderschap en Nederlanders voor gemeenschapsdoeleinden.

Overigens is dit alles absoluut niet nieuw. Men heeft steeds aangenomen, dat de vrijheden die het EG-verdrag aan personen toekent, worden gegeven aan die personen die de nationaliteit van een lidstaat bezitten. Als we degenen die de vrijheden van het EG-verdrag genieten als Europese burgers aanduiden, waren dus ook reeds voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht alle personen die de nationaliteit van een lidstaat bezitten zulke Europese burgers. Het nationaliteitsrecht van de diverse lidstaten bepaalt, welke personen met succes een beroep op het EG-verdrag kunnen doen en welke niet. Op deze regel bestonden echter reeds uitzonderingen: twee lidstaten hebben op het ogenblik dat zij toetraden tot de Europese Gemeenschap een verklaring afgelegd betreffende de kring van personen, die voor doeleinden van het toenmalige EEG-verdrag als hun burgers moeten worden beschouwd. Zo verklaarde Duitsland in 1957, dat niet slechts Duitsers in de zin van de Duitse nationaliteitswet⁸⁸ voor doeleinden van het EG-verdrag als Duitsers zouden moeten worden beschouwd (hetgeen trouwens ook al alle DDR-burgers omvatte), maar alle burgers in de zin van art. 116 Grundgesetz (hetgeen ook etnische Duitsers in Oosteuropa omvat, waaronder bijvoorbeeld de zogenaamde Wolga-Duitsers).⁸⁹ Toen Groot-Brittannië in 1973 toetrad tot de Europese Gemeenschap legde ook dit land een verklaring af over de gewenste interpretatie van Brits onderdaan in de zin van het EEG-verdrag. Deze verklaring werd vervolgens herzien ter gelegenheid van

88. Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz 1913, zoals sindsdien diverse keren gewijzigd.

89. Zie Treaties establishing the European Communities, Office for Official Publications of the European Communities 1978, 573. Daarover Albert Bleckmann, German nationality within the meaning of the EEC Treaty, Common Market Law Review 1978, 435–446, alsmede Albert Bleckmann/Ingo Erberich, in: Bleckmann, Europarecht, 5de druk 1990, Nr. 2114.

de inwerkingtreding van de nieuwe Britse nationaliteitswet van 1981.⁹⁰ Opmerkelijk is, dat de inwoners van bijvoorbeeld de Kanaaleilanden niet onder de definitie van Brits onderdaan voor de toepassing van het EEG-Verdrag vallen, maar de Gibraltarians wel. Zowel tegen de verklaring van Duitsland als tegen de verklaringen van Groot Brittannië is door de overige lidstaten niet geprotesteerd, zodat deze m.i. conform het Weense Verdragenverdrag aan die verklaringen zijn gebonden.⁹¹ Voorzover een staat echter niet een dergelijke nationaliteitsverklaring heeft afgelegd, is het algemene nationaliteitsrecht van die staat bepalend voor de vraag of iemand zich op de vrijheden van het EG-verdrag kan beroepen. De additionele verklaring behorend bij het Verdrag van Maastricht stelt nu buiten kijf, dat lidstaten dan echter niettemin alsnog een functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden mogen invoeren.

Een vraag is nu, of de legislatieve bevoegdheid van de lidstaten ten aanzien van de inhoudelijke regeling van de algemene nationaliteit of van de functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden door gemeenschapsrecht worden beperkt. Een antwoord op die vraag dient te worden gegeven in het perspectief van het Micheletti-beslissing van het Hof van Justitie van de EG d.d. 7 juli 1992.⁹² De volgende feiten vormden de aanleiding voor deze beslissing:

Micheletti was in Argentinië geboren als zoon van een Italiaanse vader. Krachtens de Italiaanse nationaliteitswet had hij door afstamming (*iure sanguinis*) de Italiaanse nationaliteit verworven, krachtens de Argentijnse nationaliteitswet verwierf hij tevens de Argentijnse nationaliteit door geboorte op Argentijns grondgebied (*iure soli*). Micheletti studeerde in Argentinië tandheelkunde. Na zijn studie ging hij naar Spanje. Op grond van een verdrag tussen Spanje en Argentinië over de erkenning van diploma's werd zijn tandartsdiploma in Spanje erkend. Tot zover ging hem dus alles voor de wind. Vervolgens werd hij echter geconfronteerd met het feit, dat Spaanse autoriteiten weigerden hem een vergunning tot vestiging te geven die hij nodig had om in Spanje het beroep van tandarts uit te oefenen. Micheletti liet vervolgens een Italiaans paspoort zien en verklaarde dat hij als Italiaan een door de Europese Gemeenschap gegarandeerd recht heeft om zich in Spanje te vestigen en daar zijn beroep uit te oefenen, met andere woorden hij beriep zich op de vrijheid neergelegd in art. 52 EG-verdrag.

De Spaanse autoriteiten waren hiervan niet bijzonder onder de indruk. Zij riepen zich op art. 9 lid 9 van het Spaanse burgerlijk wetboek in samenhang met lid 10 van datzelfde artikel. Aan deze – trouwens niet door helderheid uitblin-

90. Zie Publikatieblad (EG) 1972 L 73/196; BGBl. II, 1410; daarover ondermeer Andrew C. Evans, *Nationality law and the free movement of persons in the EEC*, with special reference to the British Nationality Act 1981, *Yearbook of European Law* 1982, 174–189; Andrew C. Evans, *European citizenship: a novel concept in EEC law*, *American Journal of Comparative Law* 1984, 679–715; Peter Oliver, *Non-community nationals and the Treaty of Rome*, *Yearbook of European Law* 1985, 60; Richard Plender, *An incipient form of European citizenship*, in: Jacobs (ed.), *European law and the individual*, Amsterdam/New York/Oxford, 42–45. Vgl. verder Command Paper 9062.

91. Vgl. art. 20 lid 5 Weens Verdragenverdrag.

92. Zaak C 369/90 Mario Vincente Micheletti e.a./Delegacion del Gobierno de Cantabria (nog niet gepubliceerd).

kende bepalingen – werd de volgende uitleg gegeven: indien iemand een dubbele nationaliteit heeft is de voor de Spaanse autoriteiten doorslaggevend nationaliteit de nationaliteit van de staat, waar de betrokkene zijn gewone verblijfplaats heeft. Als de persoon in kwestie in een derde staat woont (waarvan hij niet de nationaliteit heeft, zoals in casu het geval was met Micheletti) dan is doorslaggevend de nationaliteit van de staat, waar de betrokkene het laatst zijn gewone verblijfplaats had. Gesteld werd, dat dit in casu Argentinië was, zodat de Spaanse autoriteiten in het onderhavige geval in het perspectief van de zoëven weergegeven bepalingen niet te maken hadden met een Italiaan maar met een Argentijn. Van een beroep op de vrijheden van het EG-verdrag kon in casu dus geen sprake zijn, aldus de Spaanse autoriteiten. Het Tribunal Superior de Justicia legde aan het Hof van Justitie in Luxemburg vervolgens een prejudiciële vraag voor betreffende de verhouding van art. 52 EG-verdrag en art. 9 lid 9 Spaans burgerlijk wetboek. De pointe van de vraag was de afgrenzing van het aantal personen, dat het recht van vrije vestiging op het grondgebied der lidstaten van de Europese Gemeenschap geniet.

De Spaanse rechter neigde ertoe om de vrije vestiging van Micheletti met een beroep op art. 9 lid 9 en 10 van het Spaans burgerlijk wetboek te weigeren. Het is op het eerste gezicht overigens uitermate vreemd, dat art. 9 Spaans burgerlijk wetboek werd toegepast op een niet civielrechtelijk geschil, namelijk betreffende de vraag of Micheletti het recht van vrije vestiging van het EG-verdrag geniet. Art. 9 lid 9 begint namelijk met de woorden 'A los efectos de este capítulo ...' ('Voor de toepassing van dit hoofdstuk ...'). Het hoofdstuk waarin dit artikel staat, is het hoofdstuk inhoudende regels van internationaal privaatrecht (Capítulo IV: Normas de derecho internacional privado). Men zou dus zeggen, dat deze bepaling op de kwestie Micheletti in het geheel niet van toepassing kon zijn, maar uitsluitend indien in een internationaalprivaatrechtelijke casus de effectieve nationaliteit moet worden bepaald. Hebben de Spaanse autoriteiten dus naastig gezocht naar een stok, waarmee ze Micheletti konden slaan? En hebben zij gemeend deze stok te vinden in een (analoge) toepassing van art. 9 lid 9? Heeft vervolgens de Spaanse rechter aan het Hof willen vragen, of deze stok inderdaad mocht worden gehanteerd? Meerdere opmerkingen zijn op zijn plaats.

Het is mij onbekend, of art. 9 lid 9 van het Spaans burgerlijk wetboek – ondanks de eenduidige inleidende woorden – vaker door Spaanse rechters is toegepast in gevallen, die niet over het internationaal privaatrecht gingen. Buiten kijf staat echter, dat de Spaanse rechter in beginsel bevoegd is het toepassingsgebied van een Spaanse wettelijke bepaling vast te stellen. Als een Nederlands jurist op afstand constateert, dat het wat vreemd is om een uitdrukkelijke IPR-bepaling ook buiten het conflictenrecht te hanteren, heeft men daar in Spanje terecht geen boodschap aan. Ook het Europese Hof kon niets zeggen over de gewenste systematische interpretatie van de Spaanse bepaling, doch diende 'slechts' te beoordelen, of de toepassing van dat artikel al dan niet niet in strijd zou komen met de door het EG-recht gegarandeerde vrijheden van personen, die door een andere lidstaat van de EG (thans Europese Unie) als burgers worden beschouwd. Was de procedure voor het Hof nu uitsluitend een kleine schermutseling over het toepassingsgebied van een wat extravagant geïnterpreteerde bepaling uit het

Spaanse IPR, of zat er meer achter? Het laatste is het geval. Het is daarom op zijn plaats nog wat langer bij de achtergronden van de onderhavige problematiek stil te staan.

Vanuit Italië zijn sinds het eind van de vorige eeuw grote groepen personen naar Argentinië geëmigreerd. In 1973 heeft Italië diensgevolge een Verdrag inzake dubbele nationaliteit met Argentinië gesloten. Dat – trouwens gedeeltelijk terugwerkende kracht hebbende – verdrag staat toe, dat Italianen de Argentijnse nationaliteit verwerven zonder de Italiaanse nationaliteit te verliezen. De oorspronkelijke nationaliteit wordt echter 'latent': zij slaapt zolang de betreffende personen niet naar Italië terugkeren en zich daar vestigen.⁹³ Indien ze zich weer vestigen in Italië, herleeft de oude nationaliteit en wordt de Argentijnse nationaliteit latent. Zulke Argentijnse Italianen kunnen zolang zij niet terugkeren naar Italië geen rechten aan hun Italiaanse nationaliteit ontlelen. Het ligt voor de hand om te concluderen, dat zij daarom ook niet kunnen genieten van de vrijheden die het EG-verdrag aan Italianen geeft. Hebben de Spanjaarden dan Micheletti wellicht toch terecht het recht op vrije vestiging geweigerd? Neen, want de Italiaanse regering stelt zich op het standpunt, dat de Italiaanse nationaliteit van een Argentijnse Italiaan uitsluitend slaapt, indien een Italiaan door naturalisatie de Argentijnse nationaliteit verwerft. Indien iemand in Argentinië als kind van Italiaanse ouders wordt geboren en daardoor Argentijns/Italiaanse bipatride wordt, zoals bij Micheletti het geval was, is volgens de Italiaanse autoriteiten het Italiaans/Argentijnse Verdrag niet van toepassing. Beide nationaliteiten zijn dan volgens de Italianen gelijkelijk relevant, zodat zulke personen als Italianen een beroep op het EG-verdrag kunnen doen.

De Spaanse autoriteiten waren over deze interpretatie van het Italiaans/Argentijnse verdrag kennelijk uitermate verbaasd en meenden, dat ook zulke bipatrieden onder het verdrag vielen en dat daarom de Italiaanse nationaliteit van Micheletti sliep, zolang hij zich niet in Italië had gevestigd. Het staat echter buiten kijf, dat niet een overheid van een derde land bilaterale nationaliteitsrechtelijke verdragen mag interpreteren. Het behoort tot de competentie van elke verdragsstaat om zulke bilaterale verdragen uit te leggen. Aan die interpretatie zijn vervolgens derde staten (zoals in casu Spanje) strict gebonden. Zulks is in overeenstemming met het Haagse Nationaliteitsverdrag van 1930⁹⁴ en met de praktijk van het internationale recht. Spanje moest de Italiaanse interpretatie van het verdrag daarom in beginsel slikken, maar is waarschijnlijk juist daarom op het idee gekomen art. 9 lid 9 van het Spaanse burgerlijk wetboek van stal te halen: Micheletti mocht dan wellicht volgens de Italianen Italiaan zijn, Spanje wilde hem niettemin als Argentijn met een slapende en daarom irrelevante Italiaanse nationaliteit beschouwen.

Waarom wonden de Spanjaarden zich nu zo vreselijk op over de Italiaanse in-

93. Men zou in het perspectief van de boven in paragraaf 2 geïntroduceerde terminologie ook over virtuele nationaliteit kunnen spreken.

94. Verdrag nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit gesloten op 12 april 1930 te 's-Gravenhage, Stb. 1937, 17, blz. 4-38; UNTS vol. 179, 89.

terpretatie van het toepassingsgebied van het Italiaans/Argentijnse verdrag? Met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid is dat, omdat Spanje in 1969 een vrijwel identiek verdrag inzake dubbele nationaliteit met Argentinië had gesloten. Nog sterker: het Spaans/Argentijnse verdrag was het voorbeeld van de Italiaans/Argentijnse pendant. Ook Spanjaarden kunnen de Argentijnse nationaliteit verwerven zonder de Spaanse te verliezen. Die Spaanse nationaliteit wordt dan echter latent en slaapt totdat de betrokkene zich weer in Spanje vestigt. Spanje past dit beginsel van de slapende nationaliteit echter ook toe op personen die *iure sanguinis* Spanjaard zijn, doch *iure soli* eveneens Argentijn.⁹⁵

Laten we dit door een denkbeeldige casus toelichten. Stel Micheletti had in Argentinië een buurjongen Manuel Sanchez, die daar als kind van Spaanse ouders was geboren. Ook hij studeerde tandheelkunde en kwam vervolgens op het idee om in Rome in Italiaanse tanden te gaan boren. Wat zou dan zijn gebeurd? In de eerste plaats zou Manuel Sanchez zijn Argentijnse diploma niet zo gemakkelijk in Italië erkend hebben kunnen krijgen, daar naar mijn weten tussen Italië en Argentinië geen bilateraal verdrag betreffende de erkenning van diploma's bestaat. Maar zelfs als dat wel was gelukt, had Manuel Sanchez zich dan met een beroep op het EG-verdrag in Italië mogen vestigen? Het antwoord zou stellig ontkennend hebben geluid. Spaanse autoriteiten zouden namelijk hebben gezegd, dat Manuel Sanchez slechts een slapende Spaanse nationaliteit bezit en daarom aan die nationaliteit geen enkel recht kan ontleen, ook niet de rechten van het EG-verdrag. In Spaanse visie zou Manuel Sanchez Argentijn zijn en – zolang hij zich niet in Spanje vestigt – geen Spanjaard.

In dit perspectief wordt de verbazing van de Spaanse autoriteiten over de Italiaanse interpretatie van hun verdrag met Argentinië wat begrijpelijker. Nu zouden we laconiek kunnen reageren en zeggen: laten de Spanjaarden zich nu maar niet verder opwinden en laten ze hun verdrag met Argentinië dan maar precies zo 'liberaal' interpreteren als de Italianen met hun verdrag doen. Beide staten staan dan 'quite' en de pot hoeft de ketel niets meer verwijten. Het is echter ten eerste de vraag, of de overige EG-landen het zo gelukkig zouden vinden, als Spanje een dergelijke stap zou zetten. Italië heeft uitsluitend een verdrag betreffende de dubbele nationaliteit gesloten met Argentinië. Spanje heeft daarentegen tussen 1958 en 1979 dergelijke verdragen echter met twaalf Latijnsamerikaanse staten gesloten, namelijk behalve met Argentinië ook met (in chronologische volgorde) Chili, Peru, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Dominicaanse Republiek en Colombia. Deze verdragen zijn het gevolg van een beweging die de 'hispanidad' onderstreepte, de gemeenschappelijke cultuur van Spanje en Spaans Amerika. Al deze verdragen kennen in diverse varianten het instituut van de 'slapende' Spaanse nationaliteit. Als Spanje de Spaanse nationaliteit van Argentijns/Spaanse burgers wakker schudt, zal uiteraard ook de Spaanse nationaliteit van die andere Latijnsamerikaans/Spaanse burgers ontwaken.

95. Zo Miguel Virgos Soriano in een nog ongepubliceerd paper gepresenteerd tijdens een door H.U. Jessurun d'Oliveira op 15 en 16 juni 1992 te Florence georganiseerde conferentie over Plural Nationality.

Toen Spanje wou toetreden tot de EG was het bestaan van de verdragen betreffende de dubbele nationaliteit met vele Latijnsamerikaanse landen natuurlijk bekend. In het kader van de toetredingsonderhandelingen zijn kennelijk ook kritische opmerkingen over deze verdragen gemaakt. Ik concludeer dat uit een publicatie van Elisa Perez Vera uit 1981.⁹⁶ Zij schrijft,⁹⁷ dat de zoëven vermelde verdragen aarzelingen oproepen bij juristen van de Europese Gemeenschap, die bepleiten dat de verdragen zouden moeten worden gewijzigd. De strekking van de publicatie van Elisa Perez Vera is het geruststellen van die juristen. Juist omdat de verdragen een systeem van latente nationaliteiten introduceren, hoeft men volgens haar voor zo'n slapende Spaanse nationaliteit niet bang te zijn. Aan die nationaliteit kan in Spanje geen rechten worden ontleend en daarom ook geen rechten uit het EG-verdrag. Kennelijk heeft de Spaanse regering soortgelijke geruststellende opmerkingen in de richting van de EG gemaakt, want Spanje heeft geen verklaring afgelegd, die latente Spanjaarden uitsloot van de rechten van het EEG-verdrag. Men vond dit kennelijk vanzelfsprekend. Zou Spanje nu plotseling een ander standpunt mogen innemen? Ik kan me voorstellen, dat de overige EG-staten daarover niet enthousiast zouden zijn, gezien het buitengewoon grote aantal personen, waarom het gaat. Bij dit laatste zij nog het volgende aangetekend: in beginsel zijn de desbetreffende verdragen slechts van toepassing op Spanjaarden die na het in werking treden van een dergelijk verdrag de nationaliteit van een verdragstaat hebben verworven, maar de verdragen kennen clausules die het mogelijk maken, dat een eerder genaturaliseerde ex-Spanjaard alsnog opteert voor de werking van het verdrag.⁹⁸

Uiteraard moet worden onderstreept, dat de in de vorige alinea's geserveerde soep niet zo heet hoeft te worden gegeten als ze werd opgediend. De Italiaanse regering stelde zich immers op het standpunt, dat de Italiaanse nationaliteit van tot Argentijn genaturaliseerde personen inderdaad een slapende is, waaraan geen Italiaanse of EG-rechten kunnen worden ontleend. Bij verwerving van beide nationaliteiten, de een *iure sanguinis*, de ander *iure soli* is dit blijkens de casus Micheletti anders. Het is deze laatste – genuanceerde – interpretatie die Spanje wellicht zou kunnen overnemen. Hoe zit het echter met gevallen, waarin de Italiaanse of Spaanse nationaliteit door afstamming van een 'latente' Italiaan of Spanjaard was verworven? Valt bijvoorbeeld het in Argentinië geboren kind van een al tot Argentijn genaturaliseerde Italiaanse vader onder de Micheletti-formule? Met andere woorden: is de Italiaanse nationaliteit van het kind ook latent of wordt de latente Italiaanse nationaliteit van de vader bij het kind weer virulent? Zou hier *mutatis mutandis* de aloude regel 'nemo plus iuris transferre potest

96. El sistema español de doble nacionalidad ante la futura adhesión de España a las Comunidades Europeas (Het Spaanse systeem betreffende de dubbele nationaliteit met het oog op de toekomstige toetreding tot de Europese gemeenschappen), *Revista de instituciones europeas* 1981, 685-703.

97. o.c. blz. 685: 'es ... un aspecto del Derecho español de nacionalidad que parece despertar serias reservas en ciertos juristas comunitarios que abogarían por su modificación.'

98. Een voorbeeld daarvan is art. 5 van het Spaans-Argentijnse verdrag: 'Los españoles y los argentinos que con anterioridad a la vigencia de este Convenio hubiesen adquirido la nacionalidad argentina o española, respectivamente, podrán acogerse a sus beneficios y conservar su nacionalidad de origen, declarando que tal es su voluntad ante las autoridades encargadas de los Registros previstos en el artículo 2.'

quam ipse habet' opgaan: niemand kan meer rechten overdragen dan hij zelf heeft? Indien immers een slapende nationaliteit van ouders bij de volgende generatie weer ontwaakt, heeft de Micheletti-opvatting van de Italiaanse autoriteiten gigantische consequenties. Uit aan mij door het Italiaanse ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekte informatie⁹⁹ blijkt het inderdaad zo te zijn, dat Mario Vincente Micheletti een in Argentinië geboren zoon van een reeds tot Argentijn genaturaliseerde 'slapende' Italiaan was. Volgens de Italiaanse autoriteiten had de jonge Micheletti niettemin – ondanks het Italiaans-Argentijnse bipatridieverdrag – een virulente Italiaanse nationaliteit. Dit was en is niet slechts voor Spanje maar voor alle lidstaten van de Europese Unie opzienbarend.

Laten we – alvorens eindelijk de beslissing van het Europese Hof in casu te bekijken – nog bezien om hoeveel mensen het eigenlijk gaat, indien we in het voorgaande spreken over Italiaans/Argentijnse bipatriden of over Spaans/Latijnsamerikaanse bipatriden? We dienen daarbij enkele categorieën te onderscheiden:

- a. diegenen die na het in werking treden van een der vermelde verdragen in Argentinië, respectievelijk een ander Latijnsamerikaans land zijn genaturaliseerd zonder de oorspronkelijke nationaliteit te verliezen;
- b. diegenen, die reeds voor het in werking treden van een der vermelde verdragen waren genaturaliseerd maar door optieverklaring de oude nationaliteit hebben terugverworven zonder de door naturalisatie verworven nationaliteit te verliezen;
- c. diegenen die iure soli de Argentijnse, respectievelijk andere Latijnsamerikaanse nationaliteit hebben verworven, doch daarnaast omdat ze afstammen van een ouder met een 'virulente' Italiaanse of Spaanse nationaliteit tevens een van deze nationaliteiten hebben verworven;
- d. diegenen die iure soli de Argentijnse, respectievelijk andere Latijnsamerikaanse nationaliteit hebben verworven, en daarnaast omdat ze afstammen van een ouder met een 'latente' Italiaanse of Spaanse nationaliteit tevens een van deze nationaliteiten hebben verworven.

Groep a. en b. zijn zowel in de visie van de Spaanse als van de Italiaanse regering 'latente' burgers. Zij kunnen aan hun Spaanse, respectievelijk Italiaanse nationaliteit slechts rechten ontlelen, indien zij zich in Spanje, respectievelijk Italië vestigen. Ook hun aan het EG-recht te ontlelen rechten ontstaan (of herleven) pas op dat ogenblik. Bij a. gaat het naar mijn schatting om honderduizenden Italianen en Spanjaarden. Bij b. gaat het wellicht ook om een dergelijke getal, maar groep b. kan gemakkelijk tot miljoenen uitgroeien, daar oud-Italianen en -Spanjaarden zich alsnog in de gelederen van groep b. kunnen laten opnemen. De door de verdragen voorziene mogelijkheid om de oorspronkelijke Italiaanse,

99. Mijn informant is Giovanni Kojanec, die op dat ministerie met de leiding van de afdeling nationaliteitsrecht is belast.

resp. Spaanse nationaliteit terug te verwerven is namelijk niet aan een termijn gebonden.

Groep c. is naar mijn schatting niet bijzonder groot. Een schatting durf ik niet te doen. Men beseft echter, dat de meeste Latijnsamerikaanse staten tamelijk soepele naturalisatievoorwaarden kennen. Reeds na een verblijf van relatief korte tijd komt men als immigrant voor naturalisatie in aanmerking. Groep c. heeft volgens de Italianen een virulente nationaliteit, waaraan alle rechten (ook die van het EG-Verdrag) kunnen worden ontleend.

Hoe groot is dan groep d? Het zou mij niet verbazen, indien het bij groep d. wellicht om miljoenen personen gaat. Ter illustratie van dit vermoeden wil ik – betreffende het aantal Argentijnen van Italiaanse afstamming – een kleine passage uit Ch. Bergquist, *Labor in Latin America*, Stanford 1986 citeren: 'Between 1857 and 1930 Argentina experienced a net immigration of perhaps three and a half million people. Before the First World War more than half were Italians, about a fourth Spaniards. In 1914 on much of pampa foreigners outnumbered Argentines two to one. In the same year three-fourths of the adult population of the city of Buenos Aires was foreign-born.'

Laten we – nu het belang van de vanuit Spanje voorgelegde prejudiciële vraag is uiteengezet – bekijken, wat het Hof van Justitie besliste. Het Hof erkent de principiële nationale autonomie van de lidstaten op het gebied van het nationaliteitsrecht, maar houdt de mogelijkheid open, dat het Europese recht die nationale autonomie beperkt. Spanje wordt daarom weliswaar verplicht om Micheletti als Italiaan te erkennen, maar niettemin houdt het Hof in rechtsoverweging nr. 10 een – kennelijk in de onderhavige casus niet relevante – slag om de arm:

'De vaststelling van de voorwaarden voor het verkrijgen en het verlies van de nationaliteit behoort naar internationaal recht tot de bevoegdheid van de Lid-Staten, die deze bevoegdheid met inachtneming van het gemeenschapsrecht moeten uitoefenen.'¹⁰⁰

De staten zijn dus geheel vrij hun nationaliteitsrecht te regelen in overeenstemming met het internationale recht. Dit is absoluut niets nieuws.¹⁰¹ Wat wordt echter precies bedoeld met de passage 'die deze bevoegdheden met inachtneming van het gemeenschapsrecht moeten uitoefenen'? Welke beperkingen legt het gemeenschapsrecht de lidstaten op bij de regeling van hun nationaliteitsrecht? We stelden immers boven reeds vast, dat de EG niet door verordeningen of richtlijnen op dit rechtsgebied actief was. Twee soorten beperkingen zijn echter niettemin denkbaar:

100. 'La définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque Etat membre, compétence qui doit être exercée dans le respect du droit communautaire.' Nederlandse vertaling door de auteur (GRdG).

101. Zo reeds art. 1 eerste zin en art. 2 van het op 12 april 1930 te 's-Gravenhage gesloten Verdrag nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit, Stb. 1937, 17, blz. 4-38; UNTS vol. 179, 89.

a. Een lidstaat schendt gemeenschapsrecht en wel de plicht tot loyaliteit (Gemeinschaftstreue; art. 5 EG-verdrag), indien aan zeer grote groepen personen, die niet de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie bezitten, de nationaliteit wordt verleend zonder daarover vooraf overleg te plegen met de Unie. Zo is verdedigbaar, dat het een schending van gemeenschapsrecht zou zijn, indien Nederland aan de gehele bevolking van Suriname of een aanmerkelijk deel van die bevolking het Nederlanderschap zou verlenen zonder van te voren daarover de mening van Brussel te horen.¹⁰² Ook is twijfelachtig, of Spanje alle latente Spanjaarden in Latijnsamerika zonder enig overleg met de EG tot Spanjaarden voor gemeenschapsdoeleinden zou mogen verklaren.

b. Een lidstaat schendt gemeenschapsrecht, indien het nationaliteitsrecht van die staat dusdanig is, dat in andere lidstaten van de Europese Unie wonende onderdanen van die staat, die niet tevens de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie bezitten, de nationaliteit verliezen. Deze abstracte opmerking dient door een voorbeeld te worden toegelicht. Indien Nederland de verliesgrond van art. 15 sub c Rijkswet op het Nederlanderschap dusdanig zou willen wijzigen, dat de Nederlandse nationaliteit zou worden verloren door een persoon, die naast zijn Nederlanderschap nog een andere nationaliteit bezit, indien de desbetreffende persoon gedurende een onafgebroken periode van 10 jaren in het buitenland woonachtig is, zou dat strijd met het gemeenschapsrecht kunnen opleveren.¹⁰³ Denkbaar is dan immers, dat iemand die naast het Nederlanderschap nog een niet-EG-nationaliteit bezit dan zijn Nederlanderschap (en daardoor de bescherming van het EG-verdrag) verliest, terwijl hij in een andere EG-staat woonachtig is.

Wellicht moet men zelfs nog een stapje verder gaan. Staat ook ons huidig art. 15 sub c Rijkswet op het Nederlanderschap niet op gespannen voet met het EG-verdrag? Stel iemand met de nationaliteit van een Lidstaat van de Europese Unie verwerft door naturalisatie of optie het Nederlanderschap. Geboren is hij in de staat waarvan hij ook de nationaliteit bezit. Indien hij nu weer terug verhuist naar zijn oorspronkelijke staat, verliest hij na daar 10 jaren onafgebroken te hebben gewoond weer zijn Nederlandse nationaliteit met alle daaraan verbonden rechten. Bemoeilijkt deze regeling tot op zekere hoogte niet het in beginsel aan iedere burger van een lidstaat, dus aan iedere Nederlander toekomende recht om zich in elke lidstaat van de Europese Unie te vestigen? Zo'n bipatride zal immers wellicht – gezien de dreigende nationaliteitsrechtelijke gevolgen – aarzelen om zich weer in zijn land van herkomst te vestigen. In een voorkomend geval lijkt me een prejudiciële vraag over de verenigbaarheid van art. 15 sub c Rijkswet Nederlanderschap met het EG-verdrag daarom op zijn plaats.

102. Dit voorbeeld is niet geheel uit de duim gezogen. Herinnerd zij aan het feit, dat premier Lubbers in 1992 in een toespraak de verlening van de Nederlandse nationaliteit aan alle Surinamers (althans aan een zeer groot deel van de in Suriname levende Surinamers) als politieke mogelijkheid heeft vermeld. Surinamers zouden daardoor bipatride worden. De gedachte achter dit voorstel was, dat dan wellicht ook meer in Nederland woonachtige personen van Surinaamse origine er toe zouden kunnen worden bewogen om naar Suriname te remigreren.

103. Een dergelijk verlies van de Nederlandse nationaliteit kon overigens tot 1 januari 1985 optreden door de werking van art. 7 sub 5 Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap 1892.

Zijn de boven gegeven beschouwingen over mogelijke invloeden van het Europese recht op de legislatieve bewegingsvrijheid van de wetgevers in de lidstaten nu 'graue Theorie' of moet serieus met een dergelijke mogelijke invloed rekening worden gehouden? Het Nederlandse ministerie van justitie blijkt de mogelijke gevolgen van de Michelettibeslissing in elk geval zeer serieus te nemen. Dit kan worden geconcludeerd uit een bij nota van wijziging aangebrachte verandering in het op 25 februari 1993 ingediende wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap.¹⁰⁴ In de oorspronkelijk aan de Tweede Kamer aangeboden versie luidde een voorstel voor een nieuw art. 15 Rijkswet op het Nederlanderschap:

- '1. Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren:
 - a. door het afleggen van een verklaring van afstand;
 - b. indien hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaar in het bezit van beide nationaliteiten zijn hoofdverblijf heeft in het buitenland, anders dan in een dienstverband met Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel met een internationaal orgaan waarin het Koninkrijk is vertegenwoordigd, of als echtgenoot van een persoon in een zodanig dienstverband.
- 2. Het in het eerste lid, onder b, bepaalde is niet van toepassing op de Nederlander die tijdens zijn meerderjarigheid die vreemde nationaliteit verkrijgt.
- 3. De in het eerste lid, onder b, bedoelde periode van tien jaar wordt geacht niet te zijn onderbroken indien de betrokkene gedurende een periode korter dan één jaar zijn hoofdverblijf in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba heeft.'

Op 16 september 1993 ontving de Tweede Kamer echter een Memorie van Antwoord, begeleid door een Nota van Wijziging, die ondermeer art. 15 drastisch wijzigde. Voorgesteld wordt nu de volgende tekst:

- '1. Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren:
 - a. door het afleggen van een verklaring van afstand;
 - b. indien hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaar in het bezit van beide nationaliteiten zijn hoofdverblijf heeft buiten Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, en buiten het grondgebied van de lid-staten van de Europese gemeenschap, anders dan in dienstverband met Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel met enig internationaal orgaan waarin het Koninkrijk is vertegenwoordigd, of als echtgenoot van of als ongehuwde in een duurzame relatie samenlevend met een persoon in een zodanig dienstverband.
- 2. Het in het eerste lid, onder b, bepaalde is niet van toepassing op de Nederlander die tijdens zijn meerderjarigheid die vreemde nationaliteit verkrijgt.
- 3. De in het eerste lid onder b. bedoelde periode van tien jaar wordt geacht niet te zijn onderbroken indien de betrokkene gedurende een periode korter dan één jaar zijn hoofdverblijf in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan wel op het grondgebied van een van de lid-staten van de Europese gemeenschap heeft.

104. Voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap, wetsontwerp 23 029 (R 1461).

4. De in het eerste lid onder b. bedoelde periode wordt gestuit door de verstrekking van een verklaring omtrent het bezit van het Nederlandschap dan wel van een reisdocument in de zin van de Paspoortwet. Vanaf de dag der verstrekking begint een nieuwe periode te lopen.'

Met name de vermelding van het grondgebied van de Europese Gemeenschap in de nieuwe tekst van het voorgestelde lid 1 sub b en lid 3 is uiterst opmerkelijk. Bipatriden, die woonachtig zijn op het grondgebied van de EG verliezen conform de nu voorgestelde tekst nooit door enkel verblijf in het buitenland hun Nederlandschap. De Memorie van Antwoord¹⁰⁵ stelt daarover:

'Het door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap op 7 juli 1992 uitgesproken Micheletti-arrest (C 369/90) geeft aan dat het enkele bezit van de nationaliteit van een lid-staat de betreffende persoon de bescherming geeft, die het Europese recht de in de Gemeenschap wonende burgers van de lid-staten toekent. De aanvankelijk voorgestelde bepaling van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder b, leidde tot verlies van het Nederlandschap ook bij in de EG (maar buiten Nederland) wonende Nederlanders die als tweede nationaliteit de nationaliteit van een niet-EG-land bezitten. Voor deze personen zou tengevolge van het verlies van het Nederlandschap het recht van vrij verkeer van personen binnen de EG worden aangetast. Bij nota van wijzigingen is artikel 15 op dat punt dan ook gecorrigeerd.'

Het thans blijkens het gewijzigd ontwerp ingenomen standpunt juich ik toe. Twee kleine kanttekeningen kunnen daarbij nog worden gemaakt. Sinds de inwerking treding van het Verdrag van Maastricht op 1 november 1993 moeten de woorden 'lid-staten van de Europese gemeenschap' in elk geval worden vervangen door 'lid-staten van de Europese Unie'. Naar mijn mening is het echter bovendien verstandig om de uitzondering van art. 15 sub b uit te breiden en van toepassing te verklaren op alle personen, die woonplaats hebben op het grondgebied van de nieuwe Europese Economische Ruimte (dus ook op het grondgebied van Finland, IJsland, Noorwegen, Oostenrijk, Zweden). Ook binnen het grondgebied van de Europese Economische Ruimte geldt het recht van vrij verkeer van personen, zodat verdedigbaar is dat ook de uitoefening van dat recht op het grondgebied van deze voormalige EVA-staten niet door nationaliteitsrechtelijke regelgeving mag worden bemoeilijkt.¹⁰⁶

Het komt me voor, dat het Nederlandse ministerie van Justitie terecht op de boven vermelde wijze op de Micheletti-beslissing inspeelt. Het behoeft uiteraard geen betoog, dat de overige nationaliteitswetgevers van de lidstaten der Europese Unie soortgelijke beperkingen van hun legislatieve mogelijkheden in acht moeten nemen.

Uit het voorgaande blijkt, dat de Micheletti-beslissing van het Europese Hof consequenties heeft voor de inkleuring van verwervings- en verliesgronden van

105. Memorie van Antwoord, 8,9.

106. Toegegeven zij, dat in het perspectief van het hier betoogde ook in dit preadvies derhalve op sommige plaatsen terminologische aanpassingen noodzakelijk zouden zijn.

de nationaliteit van de lidstaten der Europese Unie. Van belang is echter tevens, dat het Hof de principiële vrijheid van lidstaten om te beslissen, welke personen hun nationaliteit verwerven, heeft onderstreept. Dit laatste is van belang in een tijd, waarin meerdere lidstaten belangrijke wijzigingen van hun nationaliteitsrecht realiseren. Zo heeft immers Nederland recentelijk naturalisatie tot Nederlander mogelijk gemaakt zonder dat nog geëist wordt dat – tenzij zulks redelijkerwijs niet kan worden gevergd – de oude nationaliteit moet worden verloren;¹⁰⁷ in 1993 is een wetsontwerp ingediend, waarin wordt voorgesteld om onder omstandigheden toe te staan, dat Nederlanders een vreemde nationaliteit verwerven zonder het Nederlanderschap verliezen;¹⁰⁸ in januari 1994 werd vervolgens een wetsontwerp ingediend waarin ondermeer wordt voorgesteld om het aantal optierechten drastisch uit te breiden.¹⁰⁹ In Italië is op 15 augustus 1992 een nieuwe nationaliteitswet in werking getreden, waarin eveneens is bepaald, dat de Italiaanse nationaliteit niet wordt verloren, indien een vreemde nationaliteit wordt verworven.¹¹⁰ Door zulke legislatieve maatregelen zal het aantal gevallen, waarin personen de nationaliteit van meer dan een lidstaat van de Europese Unie hebben, toenemen. Ook de grens tussen Unie-burgers en niet-Unie-burgers zal vervagen, daar een toenemend aantal personen zowel de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie als van een niet-Unie-staat zal hebben. Deze ontwikkeling bewerkstelligt, dat in elk geval de ‘persoonlijke’ dimensie van de Europese Unie voorlopig bepaald niet star is.

Het is echter niet ondenkbaar, dat de feitelijke conclusie van de Micheletti-beslissing, inhoudende dat Argentijnen van Italiaanse origine zich vrijelijk in de Europese Unie mogen vestigen, er op middenlange termijn toe zal leiden, dat de Europese Unie een einde maakt aan het ‘vrijheid, blijheid’-beginsel op het gebied van het nationaliteitsrecht. Vooralsnog zal dat in het perspectief van het Maastrichtse Verdrag niet waarschijnlijk zijn. Bij besprekingen over één van de in de toekomst met zekerheid komende verdragen ter wijziging van het Verdrag van Rome, zoals dit luidt na het Verdrag van Maastricht zal zulks naar mijn stellige overtuiging echter wel op de agenda komen. Het zou me niet verbazen als zulks geschiedt op een moment, dat Spanje het voorzitterschap van de Europese Unie heeft.

De vraag moet vervolgens worden beantwoord, welke nationaliteit nu precies door het Europese Unierecht wordt beïnvloed. Is dat de algemene juridische nationaliteit of de functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden? Een voor de hand liggend antwoord op deze vraag is, dat het in elk geval om die nationaliteit gaat, waaraan de status van ‘burger van de Unie’ is gekoppeld. Het is immers primair die nationaliteit, waarmee de Unie te maken heeft. Het zou

107. Circulaire van de staatssecretaris van justitie van 20 december 1991 (Stcrt. 1992, 25).

108. Voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap, wetsontwerp 23 029 (R 1461).

109. Voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap, wetsontwerp 23 594 (R 1496).

110. N.B.: dit gaat trouwens niet op, als een Italiaan Nederlander wordt, daar beide staten partij zijn bij het verdrag van Straatsburg van 1963; het verdrag gaat in zo’n geval voor, zodat een dergelijke Italiaan een monopatride Nederlander wordt.

echter onjuist zijn om te concluderen, dat een staat die een dergelijke nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden heeft ingevoerd, vervolgens geheel vrij is bij de vaststelling van de verwervings- en verliesgronden van de algemene nationaliteit. Een dergelijke vrijheid is m.i. slechts aanwezig, indien aan die algemene nationaliteit uitsluitend rechtsgevolgen worden gekoppeld, die onderwerpen betreffen die niet door de in het EG-recht gegarandeerde vrijheden worden beïnvloed. Naar geldend recht kunnen we vaststellen, dat diverse rechtsgevolgen, die aan de algemene nationaliteit worden gekoppeld Europeesrechtelijk interessant zijn,¹¹¹ zodat aanbeveling verdient om bij de vaststelling van de verwervings- en verliesgronden van het koppelingsinstrument rekening te met het gemeenschapsrecht.¹¹²

Het moge dus wel zo zijn, dat het Gemeenschapsrecht primair de nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden zal beïnvloeden, ook bij de regeling van de algemene nationaliteit doet de wetgever er goed aan met het gemeenschapsrecht rekening te houden. Aangetekend zij voorts, dat het in de praktijk buitengewoon lastig zou zijn als de verwervings- en verliesgronden van de ene nationaliteit op kleine details van de verwervings- en verliesgronden van de andere nationaliteit zouden afwijken. Het zou – zeker op den duur – een ingewikkelde administratie noodzakelijk maken om te registreren, 1. wie wel de algemene nationaliteit van een lidstaat bezit, maar niet de nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden, 2. wie wel die laatstvermelde nationaliteit heeft, maar niet de eerste en 3. wie beide bezit.

Deze wellicht op het eerste gezicht wat raadselachtige opmerking moet enigszins worden uitgewerkt. Vermeld werd, dat Duitsland en Groot Brittannië reeds een functioneel nationaliteitsbegrip voor gemeenschapsdoeleinden hebben ingevoerd. Duitsland begrijpt onder Duitsers voor Europese doeleinden tevens de personen, die Duitsers in de zin van art. 116 Grundgesetz zijn. Het is in deze kontekst echter van belang te beseffen, dat de verwervings- en verliesgronden van de algemene Duitse nationaliteit analoog worden toegepast op de 116-Duitsers. Kleine onoverzichtelijke discrepanties van verwervings- en verliesgronden treden derhalve niet op. Bij Groot Brittannië ligt de zaak wat anders: voor gemeenschapsdoeleinden worden vooral groepen personen uitgesloten, die een speciale nationaliteitsrechtelijke status hebben, die geen band met de Europese bezittingen van het Verenigd Koninkrijk impliceert. Voor die andere hoedanigheden bestaan in beginsel zelfstandige regelingen van de verwervings- en verliesgronden; de personen in kwestie hebben voorts ook andere paspoorten. Waar m.i. echter met name voor dient te worden gewaakt, is dat de verwervings- en verliesgronden van de functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden

111. Zulks geldt met name voor de aan de nationaliteit gekoppelde rechten op financiële prestaties.

112. Dit geldt met name, indien de kring van personen, die de algemene nationaliteit van een lidstaat bezitten, kleiner is dan de kring van personen, die de functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden hebben. Door koppeling van bepaalde – in het perspectief van de vrijheden van het EG-recht relevante – rechtsgevolgen aan de algemene nationaliteit zou het dan kunnen gebeuren, dat aan bepaalde Europese burgers ten onrechte rechten worden onthouden. De consequentie daarvan is dan, dat geconstateerd zou worden, dat die rechten ten onrechte aan de algemene nationaliteit zijn gekoppeld en niet mede aan de functionele nationaliteit.

slechts in kleine details zou afwijken van die der algemene nationaliteit. Dergelijke kleine discrepanties zijn onoverzichtelijk en zouden in de praktijk bij de toepassing tot moeilijkheden leiden.¹¹³

In dit verband moet trouwens de vraag worden opgeworpen, wie ingeval van discrepantie van de algemene nationaliteit en de functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden van een bepaalde lidstaat diplomatieke bescherming mag ontvangen? Is dat uitsluitend degene die de algemene nationaliteit van die lidstaat bezit, of ook hij die 'slechts' de nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden bezit? In eerste instantie neigt men er wellicht toe om dit recht op diplomatieke bescherming te koppelen aan de algemene nationaliteit. Ook thans is dit immers in beginsel de status, waaraan dit volkenrechtelijke rechtsgevolg wordt gekoppeld. Maar wat moeten we dan precies met art. 8c van het Verdrag van Maastricht? Het bedoelde artikel stelt:

'Iedere burger van de Unie geniet op het grondgebied van derde landen waar de Lid-Staat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere Lid-Staat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Lid-Staat. Vóór 31 december 1993 stellen de Lid-Staten onderling de nodige regels vast en beginnen zij de internationale onderhandelingen die met het oog op deze bescherming vereist zijn.'

Wie kunnen nu een beroep doen op diplomatieke bescherming door andere lidstaten van de Europese Unie: zijn dat alleen degenen die de nationaliteit van een lidstaat voor gemeenschapsdoeleinden bezitten, of ook degenen die uitsluitend de algemene nationaliteit van een lidstaat bezitten, maar niet de nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden? En zou een persoon, die wel de functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden van een lidstaat bezit, maar niet de algemene nationaliteit van die lidstaat van die lidstaat geen diplomatieke bescherming kunnen ontvangen?¹¹⁴ Deze vragen tonen, dat het wenselijk is om – althans detailverschillen – tussen een eventuele functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden en de algemene nationaliteit van een lidstaat te vermijden.

We zijn nu op het punt gekomen, waar de vraag dient te worden beantwoord, of er een Europese nationaliteit zal ontstaan, respectievelijk of er wellicht nu reeds

113. Herinnerd zij aan de discussie over de preciese verhouding van de 'deutsche Staatsangehörigkeit' en de 'Staatsbürgerschaft van de DDR'. Uiteindelijk besliste het Bundesverfassungsgericht op 21 oktober 1987 (JZ 1988, 144) – o.a. om redenen van practicabiliteit – dat iedereen die de laatste hoedanigheid bezit – hoe dan ook verworven – tevens de eerste status bezit (zij het dat voor alle zekerheid een openbare orde clause werd ingebouwd). Vgl. ook Gerard-René de Groot, *Afbreken Berlijnse muur: gevolgen voor EEG-landen*, *Publiek Domein* 1990, 2–6.

114. Art. 8c geeft iedere Europese burger recht op diplomatieke bescherming, ook indien die burger niet in het bezit van de algemene nationaliteit van een lidstaat bezit. Vermoedelijk zal een staat aan die functionele (quasi sachlich-beschränkte) nationaliteit ook inderdaad het volkenrechtelijke recht tot het verlenen van diplomatieke bescherming kunnen ontleen, zoals Nederland ook diplomatieke bescherming mocht, respectievelijk mag verlenen aan diegenen die Nederlands onderdaan-niet Nederlander of Molukker in de zin van de Wet op de rechtspositie van Molukkers waren, respectievelijk zijn.

sprake is van een status, waarop het stempel Europese nationaliteit zou kunnen worden gezet. Na het voorgaande zal het antwoord niet verbazen. Reeds thans bestaat er een status 'burger van de Unie' die niet identiek is aan de hoedanigheid van degenen, die een algemene nationaliteit van een of meer van de lidstaten van de Unie bezitten. De burgers van de Unie zijn immers niet alle personen, die de algemene nationaliteit van die lidstaten bezitten, maar alle personen die de functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden van de lidstaten bezitten, of indien en zolang een dergelijke functionele nationaliteit ontbreekt, de algemene nationaliteit van de desbetreffende lidstaten bezitten. Tot nog toe wordt de status 'burger van de Unie' niet als 'nationaliteit' aangeduid. Zou men dat eigenlijk wel moeten doen, althans zou men daarnaar in de toekomst moeten streven? Op deze plaats onderstreep ik allereerst, dat de bedoelde status in feite op hetzelfde als een nationaliteit neerkomt. Dat de Europese Unie niet als natie wordt aangeduid, doet daarbij niet terzake. Herinnerd zij aan het feit, dat in heden en verleden nog andere hoedanigheden voorkomen, respectievelijk kwamen, die weliswaar officieel niet als nationaliteit worden/werden aangeduid, doch dat in feite wel zijn: voor de Nederlandse situatie zij gewezen op de status van Molukker in de zin van de Wet betreffende de positie van Molukkers in Nederland, alsmede op de oude status van Nederlands onderdaan-niet Nederlander. Zouden we er nu derhalve toe moeten overgaan om het burgerschap van de Unie dan ook daadwerkelijk als 'Europese nationaliteit' te betitelen? Deze vraag zou ik ontkennend willen beantwoorden. Het woord 'nationaliteit' heeft een psychologische, bijna mystieke dimensie waarbij in paragraaf 2 werd stil gestaan. Die dimensie waardeer ik niet als positief. Het niet hanteren van de term 'nationaliteit' ter aanduiding van de hoedanigheid van burger van de Unie bewerkstelligt, dat die mystieke dimensie in elk geval in terminologisch opzicht niet naar het Europese niveau wordt geëxporteerd.

Wie zal nu in de toekomst bepalen welke verwervings- en verliesgronden gelden voor de (functionele) nationaliteiten der lidstaten van de Unie, die de status burger van de Unie verschaffen? Hoezeer de lidstaten blijkens de Verklaring behorend bij het Verdrag van Maastricht ook tegenstribbelen, zal dat m.i. op den duur in toenemende mate de Unie zijn. De Micheletti-beslissing is daarvoor een teken aan de wand. De ervaringen van andere federale staten wettigen eveneens een dergelijk vermoeden.¹¹⁵ Boven werd gesteld, dat de invloed die het Europese recht uitoefent, respectievelijk vermoedelijk zal gaan uitoefenen op het nationaliteitsrecht, primair de functionele nationaliteit en slechts indirect de algemene nationaliteit zal betreffen. Het is echter niet waarschijnlijk, dat beide nationaliteiten op sensationele wijze uit elkaar zullen groeien. Waarschijnlijker is, dat ook die algemene nationaliteit -nolens volens- Europeesrechtelijke invloeden ondergaat.

115. Men vergelijkte met name de ervaringen van Duitsland, de Verenigde Staten en Zwitserland, waaraan boven reeds een voetnoot werd gewijd.

7 Wat rest er voor het Nederlanderschap?

Welke rechtsgevolgen zullen in de toekomst aan de algemene Nederlandse nationaliteit worden gekoppeld en welke aan het Europese burgerschap (dat wil zeggen aan de Nederlandse functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden, die identiek mag zijn aan de algemene nationaliteit, alsmede aan de (functionele) nationaliteiten van de andere lidstaten van de Europese Unie)? Alvorens het antwoord op deze vraag uit te werken, dienen twee prelabelle opmerkingen te worden gemaakt.

In elk geval zal het Nederlanderschap in zoverre uiterst belangrijk zijn, dat het functionele Nederlanderschap voor gemeenschapsdoeleinden (dat mag samen vallen met de algemene Nederlandse nationaliteit) de status 'burger van de Unie' verschaft. Aan deze laatste status zullen zeer belangrijke rechtsgevolgen gekoppeld zijn. De verwervings- en verliesgronden van deze status zullen (mede) door de Europese Unie worden ingekleurd, bij welke inkleuring naar alle waarschijnlijkheid vooral het immigratiebeleid van de Unie een belangrijke rol zal spelen. Hierna zullen we ons echter concentreren op de toekomst van de algemene Nederlandse nationaliteit (die met de functionele nationaliteit mag maar niet hoeft samen te vallen), dat wil zeggen met die status waarvan Nederland de verwervings- en verliesgronden in beginsel autonoom mag bepalen, hoewel het uitermate verstandig is daarbij detaïl discrepanties met het functionele Nederlanderschap voor gemeenschapsdoeleinden te vermijden.

Verder mogen we er vanuit gaan, dat het aantal personen met dubbele of zelfs meervoudige nationaliteit (met andere woorden het aantal bi- en polypatriden) in de toekomst drastisch zal toenemen en dat het waarschijnlijk mogelijk is om de nationaliteiten van de lidstaten van de Europese Unie ongelimiteerd te cumuleren. Verschillende tendensen wijzen in die richting. Gewezen zij op de boven reeds vermelde nieuwe Italiaanse nationaliteitswet, op het in februari 1993 ingediende wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap alsmede op het feit, dat door een tweede protocol bij het Verdrag van Straatsburg belangrijke uitzonderingen worden mogelijk gemaakt op de regel, dat de nationaliteit van een Verdragsluitende Staat wordt verloren door het vrijwillig verwerven van de nationaliteit van een andere Verdragsluitende Staat. Het desbetreffende Wijzigingsprotocol werd op 9 december 1992 door de Raad van Ministers van de Raad van Europa aanvaard en werd op 2 februari 1993 ter ondertekening opgesteld en op die datum door Frankrijk en Italië ondertekend. Het Nederlandse ministerie van justitie heeft inmiddels aan het ministerie van buitenlandse zaken verzocht om ook tot ondertekening over te gaan. In beginsel zal ook na in werking treding van het wijzigingsprotocol de nationaliteit van een staat die partij is bij het Verdrag worden verloren door het vrijwillig verwerven van een nationaliteit van een staat die eveneens partij is bij het verdrag. Maar na het in werking treden van dit tweede protocol zal het zijn toegestaan uitzonderingen te maken voor kinderen uit qua nationaliteit gemengde huwelijken, voor de buitenlandse echtgenoten van onderdanen en voor de tweede generatie migranten, die leeft in het land waarvan de nationaliteit vrijwillig wordt verkre-

gen. Al deze personen zullen de nationaliteit van een andere Verdragsluitende Staat kunnen verwerven zonder dat de oude nationaliteit wordt verloren.

Nu zou men kunnen opmerken, dat uit dit wijzigingsprotocol blijkt, dat het beginsel van bestrijding van meervoudige nationaliteit overeind blijft, doch men wat royaler wordt met het maken van uitzonderingen op dit beginsel. Derhalve zij onderstreept, dat tegenwoordig ook bij het beginsel zelf grote vraagtekens worden gesteld. Het is hier niet de plaats om daarop uitvoerig in te gaan.¹¹⁶ Gewezen zij hier slechts op een interessante mededeling over ontwikkelingen binnen de Raad van Europa met betrekking tot het Verdrag van Straatsburg in de Memorie van Antwoord op wetsontwerp 23 029 (R 1461):¹¹⁷

'Thans is het Verdrag van Straatsburg inzake de meervoudige nationaliteit ook binnen de Raad van Europa onderwerp van discussie; daar wezen wij al op. Binnen de Raad van Europa functioneert een juridische commissie, het Comité européen de coopération juridique (CDCJ); deze commissie kent een subcommissie, het comité van deskundigen inzake meervoudige nationaliteit, het Comité d'experts sur la pluralité des nationalités (CJPL). De CDCJ, die als 'steering-committee' voor de CJPL fungeert, heeft deze subcommissie als vervolgoopdracht (de eerste opdracht was het opstellen van het Tweede Protocol) gegeven een z.g. 'feasibility study' te maken over mogelijke revisie van het Verdrag; daarmee is het CJPL enige maanden geleden gestart.'

De vermoedelijke zeer hoge frequentie van gevallen van polypatridie zal men in het achterhoofd moeten houden, indien men zich afvraagt, welke rechtsgevolgen in de toekomst nog zullen zijn gekoppeld aan één enkele nationaliteit van een lidstaat der Europese Unie, met name aan het Nederlanderschap. Naar ik veronderstel zullen dat bitter weinig rechtsgevolgen zijn. Laten we de in paragraaf 5 gesignaleerde groepen rechtsgevolgen nog eens nalopen.

a. Zal de uitoefening van bepaalde staatsrechtelijke rechten niet aan het Nederlanderschap verbonden blijven, met name het actieve en passieve kiesrecht voor de Tweede Kamer? Bij toenemende polypatridie is het m.i. minder zinvol om aan elke Nederlander deze rechten toe te kennen. Waarom zouden reeds drie generaties buiten Nederland wonende iure sanguinis Nederlanders invloed moeten kunnen uitoefenen op de samenstelling van ons parlement, of daarin zelfs gekozen kunnen worden? Is niet een nauwere band met Nederland noodzakelijk om het toekennen van dergelijke rechten te rechtvaardigen? Anderzijds kan men zich afvragen, of het inderdaad zinvol is om pas na drie generaties in ons land levende buitenlanders een onvoorwaardelijk recht op een dergelijke staatsrechtelijke participatie te geven, namelijk door toekenning van de Nederlandse nationaliteit iure domicili. ¹¹⁸ Zouden in ons land levende buitenlanders niet reeds veel eerder dergelijke rechten moeten worden toegekend? Is het niet waarschijnlijk dat deze rechten in de toekomst inderdaad zullen worden toegekend aan hen die gedurende een zekere periode door hun woonplaats met Nederland verbon-

116. Zie daarover beschouwingen in Gerard-René de Groot, Een wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap, Migrantenrecht 1993, 91-104.

117. Memorie van Antwoord, 7,8.

118. Zie art. 3 lid 3 Rijkswet op het Nederlanderschap.

den zijn, alsmede aan hen die de Nederlandse nationaliteit bezit, mits zij aan additionele voorwaarden voldoen. De vraag moet dan onder ogen worden gezien, of bij die laatste categorie de algemene Nederlandse nationaliteit of het Nederlanderschap voor gemeenschapsdoeleinden als uitgangspunt moet worden genomen. Daar men tamelijk uitvoerige additionele eisen zal moeten formuleren, waarin bijvoorbeeld weer uitzonderingen zullen moeten worden geschapen voor personen die zich in dienst van Nederland of van internationale organisaties waarin in Nederland participeert in het buitenland bevinden, maakt het niet uit welke Nederlandse nationaliteit men exact als uitgangspunt neemt. Voor de koppeling van dit rechtsgevolg hoeft het algemene Nederlanderschap niet te worden gehandhaafd. Koppeling aan het functionele Nederlanderschap is denkbaar, waarbij de additionele voorwaarden vooralsnog door Nederland worden geformuleerd. Het is echter denkbaar, dat bij het gestalte geven aan die additionele voorwaarden de Europese Unie op lange termijn ook nog een duit in het zakje wil doen.

b. Hoe zullen de ontwikkelingen met betrekking tot de benoembaarheid in bepaalde functies in de toekomst zijn? We konden boven reeds constateren, dat men zich er ook nu telkens weer op bezint, of de nationaliteit als benoembaarheidsvereiste voor bepaalde functies noodzakelijk is. Niettemin wordt die eis bij sommige beroepen, zoals bij het rechterschap nog gesteld. In zijn recente proefschrift over 'De benoeming van rechters' heeft De Werd de discussies over het Nederlanderschap als voorwaarde voor een benoeming als rechter in Nederland nog eens samengevat.¹¹⁹ Ik ontleen aan die publicatie het volgende. Een rechter oefent een functie uit, die tot de kerntaken van de staat behoort, dat wil zeggen een functie waarin rechtstreeks publiek gezag over burgers wordt uitgeoefend. De regering onderstreept, dat voor de uitoefening van een functie als rechter een 'grondige kennis van de Nederlandse verhoudingen' mag worden gegeven.¹²⁰ Het bezit van het Nederlanderschap werd daartoe noodzakelijk geacht.¹²¹ Later gaf minister Dales echter toe, dat het bezit van de Nederlandse nationaliteit geen 'keihard blijken' is van een verbondenheid met de Nederlandse staat, maar meende niettemin: 'Het Nederlanderschap toont een minimale betrokkenheid bij de Nederlandse staat, die allereerst dient te worden vastgesteld.'¹²² Blijkens de parlementaire stukken betreffende wetsonwerp 20 301 aarzelde met name de PvdA over de zin van het stellen van de nationaliteitseis voor een benoeming als rechter in Nederland.¹²³ Deze fractie vroeg zich af of een vreemdeling, die in Nederland de hoedanigheid van meester in de rechten heeft verworven, niet evenzeer geacht kan worden iemand te zijn die kennis heeft van Nederlandse maatschappelijke verhoudingen en maatschappelijke beleving, en zij wijst er tevens op dat een niet onaanzienlijk percentage van de justitiabelen uit niet-Nederlanders bestaat. Geheel vanzelfsprekend is de eis van het Nederlanderschap voor een benoeming

119. Marc de Werd, *De benoeming van rechters*, Diss. Maastricht (1 juli 1994), Arnhem 1994, 178. 179.

120. *Memorie van Antwoord op wetsontwerp 20 301*, nr. 5, 9 (Bijl. Hand. II 1988-1989).

121. Ook functies die verband houden met de nationale belangen van met name de interne en externe veiligheid van de staat zouden slechts door Nederlanders kunnen worden vervuld.

122. *Handelingen Tweede Kamer d.d. 19 september 1990*, 71.

123. *Voorlopig Verslag op wetsontwerp 20 301*, nr. 4, 3 (Bijl. Hand. II 1987-1988).

als rechter dus niet meer. Ook als we over de grens kijken, blijkt de nationaliteitseis geen vanzelfsprekendheid te zijn: zo zijn bijvoorbeeld de presidenten van de hooggerechtshoven van Kenya en Botswana van Ghanese nationaliteit.¹²⁴ Is het dan niet denkbaar, dat in Nederland in de toekomst ook personen met de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie tot het rechtersambt benoembaar zijn?¹²⁵ Het komt me weer voor, dat een tendens in die richting waarschijnlijk is. Indien echter een functie als het rechtersambt voor buitenlanders worden opengesteld, is vervolgens niet meer in te zien, waarom alle andere functies (zoals burgemeester, commissaris der koningin of nationale ombudsman) dan niet eveneens door buitenlanders kunnen worden bekleed.¹²⁶ Aangetekend zij, dat het overigens om een benoembaarheid gaat en niet op een recht op benoeming. Niet elke willekeurige buitenlander hoeft in de desbetreffende functies te worden benoemd; de daadwerkelijke betrokkenheid bij Nederland kan in het kader van een benoemingsprocedure een zekere rol spelen. Een ietwat afwijkende plaats neemt het lidmaatschap van het Koninklijk Huis in. Dat lidmaatschap ontstaat immers van rechtswege en niet door benoeming. Er zij echter aan herinnerd, dat die buitenlanders die tot nog toe voor een dergelijk lidmaatschap in aanmerking kwamen, in de wet die toestemming verleende voor het aangaan van het huwelijk¹²⁷ dat tot het bedoelde lidmaatschap kon leiden, tevens naturalisatie tot Nederlander werd verleend zonder daarbij acht te slaan op de in de Nederlandse nationaliteitswet geformuleerde naturalisatievereisten. Echt noodzakelijk is de desbetreffende nationaliteitseis derhalve niet: indien men de eis stelt, kan er en passant aan worden voldaan en indien men de eis niet stelt, kan er nevenbei toch aan worden voldaan.¹²⁸ De gevolgtrekking, die op grond van het voorgaande kan worden gemaakt, is dat de nationaliteitseis vermoedelijk zal verdwijnen. Voorzover deze eis toch nog wordt gehandhaafd en de onderdanen van de overige lidstaten van de Europese Unie bij de toepassing van deze eis worden gelijkgesteld aan Nederlanders, is het evenwel verstandig om de benoemingseis te koppelen aan de functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoel-

124. Ik ontleen deze informatie aan de oppositie van mijn collega C. Flinterman tijdens de openbare verdediging van het reeds vermelde proefschrift van De Werd.

125. Zeker bij grote rechtbanken die vaak het recht van bepaalde andere landen moeten toepassen, zou het ook praktische voordelen hebben, indien enkele leden van het college uit die andere landen afkomstig zijn.

126. In dit verband zij ook gewezen op de aktie van de Europese Commissie om een enge interpretatie van art. 48 lid 4 EG-Verdrag te bevorderen (Besluit van de Commissie 88/C 72/02, Publicatieblad EG, Nr. C 72 van 18 maart 1988). Vergelijk ook de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie over art. 48 lid 4: Sotgiu tegen Deutsche Bundespost (zaak 152/73, Jur. 1974, 153); Commissie tegen België (zaak 149/79, Jur. 1980, 3881, alsmede Rspr. 1982, 1848); Commissie tegen Frankrijk (zaak 307/84, Jur. 1986, 1725); Lawrie Blum tegen Land Baden-Württemberg (zaak 66/85, Jur. 1986, 2121); Commissie tegen Italië (zaak 225/85, Jur. 1987, 2625); Allué en Coonan (zaak 225/85, Jur. 1989, 1591); A. Bleis tegen Ministère de l'Education nationale (zaak C-4/91, Jur. 1991).

127. Zie art. 28 Grondwet.

128. Overigens is ook denkbaar te bepalen, dat men door benoeming in bepaalde functies van rechtswege de nationaliteit verwerft. Zo kunnen in Oostenrijk slechts Oostenrijkers een functie als hoogleraar aan een universiteit of hogeschool bekleden. Dat klinkt op het eerste gezicht heel rigide, maar zulks blijkt allerminst het geval te zijn. Op grond van art. 6 Bundesverfassungsgesetz en Par. 25 lid 1 Staatsbürgerschaftsgesetz verwerft men namelijk door de benoeming in de desbetreffende functies van rechtswege de Oostenrijkse nationaliteit. Daarover Gerard-René de Groot, Wijziging van het Oostenrijkse nationaliteitsrecht, Personeel Statuut 1984, 18-27.

einden teneinde discussies over een mogelijke discriminatie van Europese burgers te voorkomen.

c. Het recht op bepaalde financiële prestaties te koppelen aan het enkele bezit van de Nederlandse nationaliteit is minder zinvol, naar mate personen die nationaliteit kunnen bezitten zonder daadwerkelijk een band met Nederland te hebben. Een conclusie zou kunnen zijn, dat men derhalve met het recht op mogelijke financiële prestaties in het achterhoofd dan maar moet gaan sleutelen aan de verwervings- en verliesgronden van het Nederlanderschap. Indien men zulks doet, kan echter de rechtspositie van in het Europese buitenland wonende Nederlanders worden bedreigt. Herinnerd zij aan de mogelijke consequenties van de Micheletti-beslissing van het Europese Hof voor de gronden van verlies van de Nederlandse nationaliteit. Zinniger is het derhalve om het recht op financiële prestaties van de nationaliteit los te koppelen en voortaan te koppelen aan woonplaats (gedurende een zekere periode) in Nederland. Toegegeven zij, dat men dan gelijkstellingsclausules nodig heeft voor bijvoorbeeld personen die in dienst van het Koninkrijk in het buitenland werken. Maar men beseffe, dat men thans andere gelijkstellingsclausules nodig heeft. Bij wijze van voorbeeld zij gewezen op het boven weergegeven art. 3 Besluit studiefinanciering. Het is dus een kwestie van het kiezen van een uitgangspunt, waarop vervolgens uitzonderingen moeten worden gemaakt. De nationaliteit kan als koppelingsbegrip evenwel worden gemist en dat geldt in dit geval zowel voor de algemene nationaliteit als voor de functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden.

d. Regelingen die andere rechten dan financiële prestaties garanderen zullen – voorzover economisch relevant-minimaal ook moeten worden toegekend aan andere Europese burgers. Men beseffe trouwens, dat ook thans – op grond van art. 5 Verordening 1611/68/EEG – aan een in Nederland wonende burger van een andere lidstaat van de Europese Unie niet een inschrijving bij het arbeidsbureau als werkzoekende mag worden geweigerd met een beroep op art. 19 Grondwet, dat slechts Nederlander het recht op vrije keuze van arbeid toezegt.

e. In hoeverre de nationaliteit als aanknopingsfactor in internationaalprivaatrechtelijke conflictregels van belang blijft, is onlosmakelijk verbonden aan de vraag in hoeverre het IPR zelf in de toekomst van belang blijft. Indien het privaatrecht binnen de Europese Unie zou worden geünificeerd, zouden internationaal privaatrechtelijke vragen ontbreken in casus die slechts aanknopingspunten met de lidstaten van de Unie hebben. In casus die tevens aanknopingspunten met niet-Uniëstaten hebben, doen zich dan nog wel IPR problemen voor, maar de vraag is dan of Europees privaatrecht van toepassing is of juist niet. Een onderaanknopning (bijvoorbeeld via een nationaliteit) is overbodig. IPR-conflicten binnen die Unie en onderaanknopingsproblemen doen zich slechts voor, indien en voorzover het privaatrecht niet op Unie-niveau is geünificeerd. Voorzover echter een dergelijke unificatie ontbreekt, zou de nationaliteit van personen in kwestie wellicht op het gebied van het personen- en familierecht een functie kunnen vervullen. Of het benutten van de nationaliteit als aanknopingspunt in dat kader inderdaad zin heeft, is echter ten eerste de vraag. Ingeval van onbeperkte opeenhoping van nationaliteiten, zou bij een aanknopung ex officio door

de rechter de effectieve nationaliteit moeten worden vastgesteld. Indien de rechter op grote schaal in casu op zoek moet gaan naar effectieve nationaliteiten, verdient het echter aanbeveling om direct een andere aanknopingsfactor te kiezen, waarbij de woonplaats of werkelijke verblijfplaats de meest voor de hand liggende zijn. Het wantrouwen van het moderne IPR jegens de nationaliteit blijkt zeer duidelijk uit art. 1 Wet conflictenrecht echtscheiding, waar zelfs een eenvoudige nationaliteit als aanknopingsfactor kan worden genegeerd, indien deze geen manifestatie meer is van werkelijke maatschappelijke banden met het desbetreffende land. De realiteit achter de nationaliteit wordt dus aan een toets onderworpen. Het is ten eerste waarschijnlijk, dat deze kritische attitude ten opzichte van de nationaliteit als aanknopingsfactor er toe leidt, dat deze aanknopingsfactor op den duur – althans bij gevallen die zich binnen de Europese Unie afspelen – door de rechter niet meer bij een aanknopingsfactor *ex officio* wordt gehanteerd. Een rol zou de nationaliteit overigens wel nog kunnen spelen bij het limiteren van de rechtskeuzemogelijkheden van een persoon of van partijen op het gebied van het personen- en familierecht. Als we er vanuit gaan, dat op dit rechtsgebied in zijn algemeenheid een gelimiteerde rechtskeuzemogelijkheid wordt geschapen, waar personen mogen kiezen tussen de rechtsstelsels waarmee zij door woonplaats, werkelijk verblijf of nationaliteit zijn verbonden, is het niettemin niet waarschijnlijk dat die rechtskeuze voor een burger van de Unie zal worden beperkt tot die rechtsstelsels van de Unie en die andere rechtsstelsels, waarmee hij op de vermelde wijzen een band heeft. Waarschijnlijker is, dat hij mag kiezen tussen alle rechtsstelsels van de Unie en die andere rechtsstelsels, waarmee hij een duidelijke band heeft. De nationaliteit van een bepaalde lidstaat van de Unie wordt daardoor oninteressant.

f. En hoe zal het tenslotte gaan met de nationaliteit als koppelingsinstrument voor de toepasselijkheid van het Nederlandse strafrecht? Evenals ten aanzien van het internationaal privaatrecht moet ook hier worden gesteld, dat deze vraag in de onderhavige context slechts interessant is, indien en voorzover het strafrecht niet op Unie-niveau is geünificeerd. Waarschijnlijk zijn ook op dit gebied alternatieve aanknopingen denkbaar en is het in elk geval absoluut niet nodig om voor dit rechtsgebied de in beginsel geheel autonoom toegekende algemene nationaliteit te laten bestaan: aanknopingsfactor bij een functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden is mogelijk. Herinnerd zij aan het feit, dat men juist in het strafrecht bij het vaststellen van het werkterrein van het strafrecht inventief is geweest om los te komen van de formalismen van de algemene juridische nationaliteit. In dat verband werd de in de tweede paragraaf reeds vermelde term ‘morele nationaliteit’ bedacht.¹²⁹

Samenvattend kan het volgende wordt gesteld. Het Nederlanderschap zal in de toekomst zijn belang daaraan ontleenen, dat daardoor de status ‘burger van de Unie’ wordt verworven. Het gaat bij dit Nederlanderschap om een functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden. De verwervings- en verliesgronden van deze functionele nationaliteit zullen (mede) door het gemeenschapsrecht worden bepaald. Dit functionele Nederlanderschap zou theoretisch kunnen be-

129. Rechtbank Roermond 14 december 1976, NJ 1977, 299.

staan naast een algemeen Nederlandschap, waarvan de verwervings- en verliesgronden in beginsel autonoom door Nederland worden vastgesteld en slechts indirect door gemeenschapsrecht worden beïnvloed. Voor een dergelijk algemeen Nederlandschap naast een functioneel Nederlandschap voor gemeenschapsdoeleinden zie ik evenwel geen praktische noodzaak.¹³⁰

Hoe staat het nu tenslotte met het 'burgerschap van de Unie' in het perspectief van de discussie of een nationaliteit al dan niet terecht als mensenrecht is gegarandeerd? Laten we hopen, dat de Europese Unie zich niet gaat inspannen om de hoedanigheid van 'burger van de Unie' erkend te krijgen als manifestatie van een mensenrecht, maar zich op andere wijze voor mensenrechten zal inzetten....

130. Buiten beschouwing blijft hier de vraag, of na een eventuele introductie van een van de algemene nationaliteit afwijkende functionele nationaliteit voor gemeenschapsdoeleinden er plaats zou zijn voor een aparte Antilliaanse nationaliteit en een aparte Arubaanse nationaliteit. Men vergelijk de problemen aangesneden in Gerard-René de Groot, *Aruba, de Europese Gemeenschap en het nationaliteitsrecht*, G.F.M. Bossers/A.R.O. Ringeling/M.Tratnik (red.) *Cinco años na caminda*, Opstellen aangeboden ter gelegenheid van het eerste lustrum van de (Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de) Universiteit van Aruba, Lustrumbundel Universiteit van Aruba, Oranjestad 1993, 43–48.